

Artículos

El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha <i>The recovery plan: keys, the role of the ACs and some challenges after its implementation</i>	
MURILLO-GARCÍA, ENCARNACIÓN / GARCÍA-NICOLÁS, CRISTINA	6-26
Movilidad de pacientes y descentralización sanitaria: respuestas y retos en el Sistema Nacional de Salud español <i>Patient mobility and healthcare decentralization: responses and challenges in the Spanish National Healthcare System</i>	
PERNA, ROBERTA / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN / MORENO FUENTES, FRANCISCO JAVIER	27-44
Indicadores de desigualdad y Gobierno Electrónico: revisión sistemática y estado del arte <i>Indicators of inequality and e-Government: systematic review and state-of-the-art</i>	
MOLA, DÉBORA JEANETTE / REYNA, CECILIA.....	45-55
Lo personal es político. Notas sobre la agudización del trabajo de cuidado no remunerado en pandemia <i>The personal is political. Notes on the expense of unpaid care work in pandemic</i>	
VARGAS, MELISA CRISTINA.....	56-71
Política social y laboral en el Cono Sur en el siglo XXI. Progresos y retrocesos en un nuevo contexto político <i>Social and Labor policy in Argentina, Brasil and Uruguay in the XXI century. Progress and setbacks in a new political context</i>	
CASTILLO FERNÁNDEZ, MARCELO / MIDAGLIA, CARMEN	72-87

Experiencias y casos

Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas <i>Collaborative innovation and capacity building as an evaluation institutionalization strategy in Andalucía. Collaborative Group of Policy Evaluation</i>	
ZÚÑIGA-GUEVARA, RICARDO MANUEL	88-111
¿Tiene futuro la Dirección Pública Profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización <i>Does Professional Public Management have a future in the Autonomous Community of Cantabria? From institutionalisation to professionalisation</i>	
VIDECHEA SAMPEDRO, ROQUE J.	112-129
El perfil etario de las políticas de austeridad en la Gran Recesión: el caso de España <i>The age profile of austerity policies during the Great Recession: The case of Spain</i>	
MARÍ-KLOSE, PAU / MORENO-FUENTES, FRANCISCO JAVIER / GENTILE, ALESSANDRO	130-145
Análisis relacional y evaluación de la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto en el Caso del Municipio de Guadalajara, México <i>Relational Analysis and Evaluation of Public Responsibility and Open Government in the Case of the Municipality of Guadalajara, Mexico</i>	
VARELA TRUJILLO, PAOLA BEATRIZ / RUVALCABA-GÓMEZ, EDGAR ALEJANDRO	146-162
Políticas de gestión de riesgos de desastres e inclusión-exclusión de asentamientos informales. Una evaluación para la Ciudad de México <i>Disaster risk management policies and inclusion-exclusion of informal settlements. An evaluation for Mexico City</i>	
REYES-RIVERA, OCTAVIO / TORRES-VEGA, PAULINA / TORRES-LIMA, PABLO	163-179



GaPP

Número **30**
Nueva época
Noviembre, **2022**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



FECYT/356/2022
Fecha de certificación: 14 de Noviembre de 2022
Válida hasta: 31 de Julio de 2023



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.30.2022>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

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

Editora Jefe: Eloísa del Pino Matute
Instituto de Políticas y Bienes Públicos
(Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC)

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

ISSN: 1989-8991
NIPO: 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: Cristina Ares Castro-Conde, Universidade de Santiago de Compostela (España). Ismael Blanco, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Inés Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). Cecilia Güemes Ghirardi, Universidad Autónoma de Madrid (España). Jean-Baptiste Harguindéguy, Universidad Pablo de Olavide (España). Luis Herrera Díaz Aguado, INAP (España). Mario Kölling, UNED (España). Sandra León Alfonso, Universidad Carlos III de Madrid (España). Emanuela Lombardo, Universidad Complutense de Madrid (España). Juan A. Ramos Gallarín, Universidad Rey Juan Carlos (España). Laura Román Masedo, Universidade da Coruña (España). Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares (España). Miquel Salvador Serna, Universitat Pompeu Fabra (España).

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

Comité asesor: Joaquím Brugué, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Ernesto Carrillo Barroso, Vicedecano de Estudios del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España). César Colino Cámara, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (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). 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). Mariely López Santana, Profesora Titular y Directora del Political Science Graduate Program at the Schar School of Policy and Government. George Mason University (Estados Unidos). Elke Loeffler, Profesora de la Universidad de Strathclyde (Reino Unido). 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). José Antonio Olmeda Gómez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España). Sonia Ospina Bossi, Profesora de Gestión y Política Pública de la Escuela de Graduados de Servicio Público Wagner en la Universidad de New York (Estados Unidos de América). Carles Ramió Matas, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra (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). Joan Subirats Humetes, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona (España). Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (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, uno de ellos 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

El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha <i>The recovery plan: keys, the role of the ACs and some challenges after its implementation</i> MURILLO-GARCÍA, ENCARNACIÓN / GARCÍA-NICOLÁS, CRISTINA	6
Movilidad de pacientes y descentralización sanitaria: respuestas y retos en el Sistema Nacional de Salud español <i>Patient mobility and healthcare decentralization: responses and challenges in the Spanish National Healthcare System</i> PERNA, ROBERTA / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN / MORENO FUENTES, FRANCISCO JAVIER	27
Indicadores de desigualdad y Gobierno Electrónico: revisión sistemática y estado del arte <i>Indicators of inequality and e-Government: systematic review and state-of-the-art</i> MOLA, DÉBORA JEANETTE / REYNA, CECILIA	45
Lo personal es político. Notas sobre la agudización del trabajo de cuidado no remunerado en pandemia <i>The personal is political. Notes on the expense of unpaid care work in pandemic</i> VARGAS, MELISA CRISTINA	56
Política social y laboral en el Cono Sur en el siglo XXI. Progresos y retrocesos en un nuevo contexto político <i>Social and Labor policy in Argentina, Brasil and Uruguay in the XXI century. Progress and setbacks in a new political context</i> CASTILLO FERNÁNDEZ, MARCELO / MIDAGLIA, CARMEN	72

Experiencias y casos

Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas <i>Collaborative innovation and capacity building as an evaluation institutionalization strategy in Andalusia. Collaborative Group of Policy Evaluation</i> ZÚÑIGA-GUEVARA, RICARDO MANUEL	88
--	----

¿Tiene futuro la Dirección Pública Profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización <i>Does Professional Public Management have a future in the Autonomous Community of Cantabria? From institutionalisation to professionalisation</i>	
VIDECHEA SAMPEDRO, ROQUE J.	112
El perfil etario de las políticas de austeridad en la Gran Recesión: el caso de España <i>The age profile of austerity policies during the Great Recession: The case of Spain</i>	
MARÍ-KLOSE, PAU / MORENO-FUENTES, FRANCISCO JAVIER / GENTILE, ALESSANDRO	130
Análisis relacional y evaluación de la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto en el Caso del Municipio de Guadalajara, México <i>Relational Analysis and Evaluation of Public Responsibility and Open Government in the Case of the Municipality of Guadalajara, Mexico</i>	
VARELA TRUJILLO, PAOLA BEATRIZ / RUVALCABA-GÓMEZ, EDGAR ALEJANDRO	146
Políticas de gestión de riesgos de desastres e inclusión-exclusión de asentamientos informales. Una evaluación para la Ciudad de México <i>Disaster risk management policies and inclusion-exclusion of informal settlements. An evaluation for Mexico City</i>	
REYES-RIVERA, OCTAVIO / TORRES-VEGA, PAULINA / TORRES-LIMA, PABLO	163
 Recensiones	
Hernández Mar, R., Martínez Tiburcio, M. G, Culebro Moreno, J. E. y Navarro Arredondo, A. (coords.): Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México	
MARTÍNEZ ANDRADE, JUAN CARLOS	180
Roman Krznaric: El buen antepasado. Cómo pensar a largo plazo en un mundo cortoplacista	
ANDRÉS LLAMAS, MIGUEL ÁNGEL	183



Referencia: Murillo-García, E. y García-Nicolás, C. (2022). El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 6-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.11071>

El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha¹

The recovery plan: keys, the role of the ACs and some challenges after its implementation

Murillo-García, Encarnación

Universidad Rey Juan Carlos (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1636-4728>

encarnacion.murillo@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Economía Aplicada en la URJC. Doctora en Economía (UAM). Investigadora visitante en: Instituto de Estudios Fiscales (IEF); Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA); European Policies Research Centre (EPRC), Scotland; International Center for Public Policy (Georgia State University, US); Instituto de Políticas Públicas (CSIC); y European University Institute (EUI), Italia. Sus trabajos de investigación versan sobre: economía regional, cohesión europea, gasto social y descentralización².

García-Nicolás, Cristina

Universidad de Castilla-La Mancha (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3061-6039>

cristina.garcia@uclm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Contratada doctora interina en la UCLM. Doctora en Historia (USAL) y en Economía (UCLM), ambos doctorados sobre política de cohesión europea. Profesora en el Instituto Superior de Estudios Europeos y Derechos Humanos (UPSA) (2000-2008). Investigadora visitante en la Universidad de Pau et des Pays de l'Adour (Francia), y en el Centre Virtuel de la Connaissance de l'Europe (Luxemburgo). Trabaja sobre cohesión europea, política social y descentralización.

RESUMEN

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se presenta como una gran oportunidad, no solo para abordar las consecuencias de la pandemia, sino también para hacer frente a retos como la digitalización o el cambio climático. El objetivo de este artículo es explicar de forma sintética cuáles son las claves de este Plan para España (instrumentos de financiación, contenido, tipo de gobernanza y gestión), así como analizar, en la medida de lo posible, el papel que juegan las CC.AA dentro del mismo

¹ Las autoras agradecen a los evaluadores anónimos y a la editora de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo. Encarnación Murillo-García también agradece a los participantes en el XII observatorio novedades del federalismo en Europa: "Los planes de recuperación y su implantación en sistemas federales" (Barcelona, 3 de noviembre de 2021), su aportación al enfoque y tratamiento de este trabajo.

² RIFDE y EQUALITAS.

(co-gobernanza), actuando en el ámbito de sus competencias. Además, tras el primer año de puesta en marcha, se incorpora un avance de su grado de ejecución, y se plantean algunos retos, relacionados con su funcionamiento y evolución, para conseguir un mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos. Finalmente, se extraen las principales conclusiones y se reflexiona brevemente sobre las posibles implicaciones de su implementación en la cohesión territorial.

PALABRAS CLAVE

Plan de Recuperación; Next Generation EU; co-gobernanza; Comunidades Autónomas (CC.AA).

ABSTRACT

The Recovery, Transformation and Resilience Plan is presented as a great opportunity, not only to address the consequences of the pandemic, but also to face challenges such as digitalisation and climate change. The aim of this article is to summarise the key aspects of this Plan for Spain (financing instruments, content, type of governance and management), as well as to analyse, as far as possible, the role played by the Autonomous Regions within the Plan (co-governance), acting within the scope of their competences. In addition, after the first year of implementation, a progress report on its degree of execution is included, and some challenges related to its operation and evolution are proposed, in order to achieve better performance and fulfilment of its objectives. Finally, the main conclusions are drawn and a brief reflection is made on the possible implications of its implementation on territorial cohesion.

KEYWORDS

Recovery Plan; Next Generation EU; co-governance; Autonomous Communities (ACs).

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR) PARA ESPAÑA: LO FUNDAMENTAL DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL. 1.1. “NEXT GENERATION EU” (NGEU). CRITERIOS DE REPARTO. 1.2. OBJETIVOS Y CONTENIDO. 1.3. GOBERNANZA, GESTIÓN Y SEGUIMIENTO. 2. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (CC.AA) EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA. 2.1. MARCO DE ACTUACIÓN. 2.2. PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES EN EL DESARROLLO DEL PLAN. 3. EJECUCIÓN DEL PRTR Y ALGUNOS RETOS TRAS SU PUESTA EN MARCHA. 3.1. AVANCE DE SU GRADO DE EJECUCIÓN. 3.2. ALGUNOS RETOS TRAS SU PUESTA EN PRÁCTICA. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Desde marzo de 2020, la irrupción de la pandemia de COVID-19 ha tenido un enorme impacto en la realidad económica y social española. El PIB cayó más de un 10% durante ese año (Banco de España, 2021; AIReF, 2021), debido, entre otras razones, al importante peso relativo de los sectores más afectados por las restricciones a la movilidad –como turismo, transporte y automoción– (Gobierno de España, 2021a). Esta caída sin precedentes del nivel de actividad económica vino acompañada de una rápida respuesta por parte de las autoridades estatales para tratar de atenuar sus efectos y los de la COVID-19. Esto es, recursos públicos destinados a sostener el tejido productivo, el empleo y las rentas de las familias. Además de transferencias a las Comunidades Autónomas (CC.AA) para reforzar la educación y la sanidad públicas, y proporcionar ayudas directas, sobre todo, a las empresas con más dificultades de manera continuada.

No obstante, esta respuesta a nivel nacional no ha sido suficiente. La envergadura de la pandemia, y el complejo equilibrio que supone proteger la salud de los ciudadanos y evitar el colapso de la economía en un horizonte incierto, requiere un esfuerzo ingente y plantear nuevos desafíos, no solo a nivel de país, sino europeo y global. En virtud de lo expuesto, y en el contexto de la Unión Europea (EU), el 21 de julio de 2020³, el Consejo Europeo acordó la aprobación del plan o fondo de recuperación “Next Generation EU” (NGEU), dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, por un importe de 750.000 millones de euros⁴.

³ En la reunión extraordinaria que tuvo lugar entre el 17 y 21 de ese mes.

⁴ De los 750.000 millones de euros del fondo de recuperación, 390.000 eran subvenciones directas y 360.000 préstamos, todos ellos destinados fundamentalmente a los países más afectados por la COVID-19. Su financiación se realizará, por primera vez en la

Una ayuda que, unida al montante correspondiente exclusivamente al tradicional MFP, 1.074.000 millones de euros, equivale en total a 1.824.000 millones o 1,8 billones de euros; es decir, al 5 % del PIB de la UE, al mayor paquete económico en siete décadas de proceso de integración (Fernández y Murillo, 2020).

Este fondo de recuperación, diseñado para contribuir a la reparación de los daños económicos y sociales ocasionados por la COVID-19, trata de impulsar, de manera coordinada en todos los Estados miembros de la Unión, la convergencia, la resiliencia y las transformaciones necesarias para modernizar la economía y volver a la senda de crecimiento anterior. Y esto, mediante la realización de inversiones y/o reformas que movilicen en conjunto y a través de la UE los 750.000 millones de euros que se le han asignado. En esta línea, el total de reformas e inversiones debidamente articuladas e integradas en el Semestre Europeo, relativas a cada país o Estado miembro, reciben el nombre de Plan de Recuperación. De ahí que, los planes de recuperación nacionales, en general, y los proyectos que desarrollan las inversiones y reformas contenidas en los mismos, en particular, sean las guías de ejecución del Fondo NGEU. Además, la puesta en marcha paralela de los planes de distintos países puede generar un efecto palanca añadido, al impulsar la demanda de bienes y servicios en toda la Unión.

Para España, el NGEU proporcionará hasta 140.000 millones de euros en transferencias y créditos durante el periodo 2021-2026. Y a estos 140.000 millones se unirán también –como se ha expuesto– los fondos previstos para los territorios españoles en el MFP 2021-2027. Luego 140.000 millones de euros de inversión europea permitirán financiar su Plan de Recuperación (en lo sucesivo, Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, PRTR), aunque el volumen total recibido sea mayor.

El objetivo de este artículo es explicar de forma sintética cuáles son las claves del PRTR para España, analizar el papel de las CC.AA en dicho plan, y plantear algunos retos tras su puesta en marcha. Para ello, en primer lugar, y seguidamente de comentar los instrumentos dentro del NGEU que lo financian, así como sus criterios de reparto, nos detendremos en sus objetivos y líneas temáticas de inversión, el tipo de gobernanza inclusiva que lo caracteriza, y los elementos esenciales de su sistema de gestión y seguimiento. Después, nos centraremos de manera específica en la participación de los gobiernos regionales en la puesta en marcha y despliegue del Plan, dentro de un marco de actuación creado a tal efecto y en el ámbito de sus competencias. Y, una vez comentado su grado de ejecución, además de plantear algunos retos derivados de su puesta en funcionamiento para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos, terminaremos con las principales conclusiones del mismo.

1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR) PARA ESPAÑA: LO FUNDAMENTAL DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL

El PRTR para España fue aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021, y por la Comisión Europea, menos de dos meses después, el 16 de junio de 2021⁵.

Este Plan de Recuperación para España es, desde una perspectiva global, un proyecto de país, compuesto por un conjunto de inversiones y reformas, interrelacionadas entre sí, que se refuerzan mutuamente de manera transversal y sinérgica, con el propósito general de paliar los daños socioeconómicos de la pandemia, corregir los desequilibrios todavía existentes de la recesión del 2008-2014, y abordar nuevos retos para un futuro sostenible e inclusivo. Además, esta agenda de reformas estructurales está en consonancia con el diagnóstico realizado por las instituciones europeas, el gobierno español y los principales agentes económicos y sociales, de manera compartida. En concreto, este Plan contempla las recomendaciones hechas a España en el marco del Semestre Europeo 2019-2020, y está alineado con las agendas estratégicas de la UE.

Como se ha comentado previamente, gracias al acuerdo financiero alcanzado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, a España le corresponderán unos 140.000 millones de euros de 2018 en concepto del NGEU durante los años 2021-2026, 72.700 millones en ayudas directas para los próximos tres años, y el resto en préstamos (más del 11 % de su PIB, en total). No obstante, y pese a que, a través de este fondo, habrá financiación hasta 2026 –siendo potencialmente capaz de impulsar incluso 500.000 millones de

historia, con deuda común que contraerá la Comisión en nombre de la Unión en los mercados de capitales, como muy tarde en 2026; y, el reembolso se programará de forma gradual hasta 2058.

Todas las cantidades incluidas en este apartado están expresadas en euros de 2018.

⁵ También conocido como “Plan España puede”, y precedido (octubre de 2020) de un documento provisional con este nombre, que anticipaba ya sus principales líneas de actuación.

inversión privada–, el PRTR actual concentra fundamentalmente las inversiones y reformas previstas en el período 2021-2023⁶.

A continuación, en los tres epígrafes siguientes expondremos de forma breve las principales claves que definen al PRTR español.

1.1. “Next Generation EU” (NGEU). Criterios de reparto

El fondo de recuperación NGEU es, en general, el instrumento de financiación del PRTR para España. Se encuadra dentro del MFP 2021-2027, y se diseñó como un fondo temporal de emergencia para ayudar a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de COVID-19, de acuerdo con lo que se ha explicado anteriormente. Dentro del NGEU se integran siete programas, entre los que se reparte la cuantía asignada al mismo. El llamado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), totalmente novedoso, y sobre el que recae –cuantitativa y cualitativamente hablando– el peso del PRTR, y otros programas o iniciativas que se amplían o crean dentro de políticas europeas ya existentes. Así, nos encontramos con la iniciativa de cohesión “REACT-EU” (Asistencia para la Recuperación de la cohesión y los territorios de Europa), dentro de la política de cohesión de la UE; el Fondo de Transición Justa; el programa “InvestEU” de apoyo a la inversión; o el de investigación “Horizon Europe”, entre otros⁷. En el caso de España, dos instrumentos o programas merecen especial atención por su relevante participación en el Plan de Recuperación, el MRR, al que le corresponden 69.528 millones de euros de 2021, y la iniciativa REACT-EU, con una cuantía de 12.436 millones de euros también de 2021, para el período 2021-2023 (Murillo, 2021).

El MRR se creó con unos objetivos básicos: impulsar la transición verde y digital, e incrementar la productividad del tejido empresarial, acometiendo una serie de reformas estructurales e inversiones complementarias para, en último término, conseguir un crecimiento económico con empleos de calidad y una menor brecha social y de género. Este Mecanismo presenta como característica principal, a diferencia de otros fondos relacionados con la cohesión en sentido estricto, el ser un instrumento finalista vinculado a la ejecución de dichas reformas e inversiones (hitos y objetivos), incluidas en el ámbito de diferentes áreas temáticas. Así, *las transferencias previstas del MRR se asignan o reparten por áreas temáticas* –o políticas palanca del PRTR, como veremos en el apartado siguiente–, y posteriormente se distribuyen entre las regiones o CC.AA en el marco de las conferencias sectoriales para cada una de estas políticas. Es importante, por tanto, tener en cuenta que no se reparten a priori entre territorios, sino entre políticas palanca; y que, en todo caso, su desembolso depende del cumplimiento de hitos y objetivos concretos –con posibles consecuencias socioeconómicas, eso sí, en (y entre) dichos territorios o CC.AA–⁸.

La iniciativa REACT-EU, por su parte, trata de compensar específicamente el impacto económico de la pandemia a corto plazo⁹. Los recursos procedentes de la misma deben destinarse de forma prioritaria a reforzar la educación, la sanidad y los servicios sociales, así como a apoyar a las pymes y los autónomos. Su asignación se fijó en función de la gravedad de las repercusiones socioeconómicas de la crisis de la COVID-19 en las distintas regiones de la UE. Y, los *criterios de reparto* –orientativos por parte de la Comisión Europea– *entre regiones*, o CC.AA para el caso español, son: 1) la riqueza de cada una de ellas –caída del PIB– (6/9 de la asignación total); 2) el desempleo (2/9 de dicha asignación total); y, 3) el desempleo juvenil (1/9 de este total).

En España, de los 12.436 millones de euros que le corresponden a esta iniciativa, 2.436 son gestionados por el Estado (Programa Operativo – P. O. - plurirregional). Y el resto, 10.000 millones, por las CC.AA a través de los P. O. ya existentes del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), añadiéndoles un nuevo eje a los mismos. Luego la distribución del 80 % del paquete REACT-EU, los 10.000 millones de euros, entre las CC.AA queda en términos absolutos y porcentuales como se recoge en la Tabla 1 adjunta. Según esta tabla, Andalucía (18,8 %), Cataluña (17,1 %), la Comunidad de

⁶ Cabe señalar además que, a pesar de que la ejecución de las inversiones previstas en el plan se extiende hasta 2026 –como se acaba de mencionar–, un 70 % de los fondos del MRR ha de comprometerse en el período 2021-2023 (Cantalapiedra y Domínguez, 2021).

⁷ A nivel europeo, los 672.500 millones de euros de 2018 asignados al MRR, más el importe que le corresponde a la iniciativa REACT-EU, 47.500, y la relativa al resto de programas que integran el NGEU, 30.000 millones entre todos ellos, suman la aprobada para este último, 750.000 millones de euros de 2018 (Murillo, 2021).

⁸ En el contexto europeo, la asignación de las ayudas del MRR entre los Estados miembros atiende a la población, la inversa del PIB per cápita, y la tasa de empleo media de los últimos cinco años en comparación con el promedio de la UE.

⁹ Este paquete continúa y amplía las medidas de respuesta a la crisis del coronavirus que surgieron en sus comienzos (Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus e Iniciativa Plus, IIRC e IIRC+, respectivamente).

Madrid (12,8 %) y la Comunidad Valenciana (12,5 %) son las que más cuantía reciben, acumulando de forma conjunta más del 60 % del total.

En suma, el fondo NGEU crea un marco financiero para la recuperación de la UE y España; y está integrado por diversos instrumentos con diferentes criterios de reparto. De entre ellos, destaca el MRR y su carácter finalista, ligado al cumplimiento de hitos y objetivos preestablecidos.

1.2. Objetivos y contenido

Aunque al comienzo de este epígrafe nos referíamos a los fines del PRTR para España desde una perspectiva global, en este apartado vamos a concretar los objetivos del mismo y cómo está diseñado y estructurado su contenido para alcanzarlos. Tres son los objetivos específicos del PRTR para España (Gobierno de España, 2021a): a corto plazo, ayudar a la recuperación socioeconómica tras la crisis sanitaria de la COVID-19; a medio, impulsar un proceso de transformación estructural; y a largo plazo, conducir a un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA DOTACIÓN DEL REACT-EU CORRESPONDIENTE A LOS P. O. REGIONALES

CC.AA y Ciudades Autónomas	Dotación (millones euros)	% sobre el total
Andalucía	1.888,1	18,8
Aragón	267	2,7
Asturias	196	2,0
Baleares	300	3,0
Canarias	630	6,3
Cantabria	96	1,0
Castilla-La Mancha	486	4,9
Castilla y León	335	3,4
Cataluña	1.706	17,1
Comunidad Valenciana	1.254	12,5
Extremadura	187	1,9
Galicia	441	4,4
Comunidad de Madrid	1.284	12,8
Murcia	258	2,6
Navarra	148	1,5
País Vasco	426	4,6
La Rioja	65	0,6
Ceuta	24	0,2
Melilla	17	0,2
Total España	10.000	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2020, 28 de diciembre).

Para la consecución de estos objetivos, *cuatro son los ejes* en torno a los cuales pivota dicho Plan: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial, y la igualdad de género. Y diez, las diversas «políticas palanca» que se orientan en ellos y determinan el camino a seguir. Estas son:

la agenda urbana y rural, la lucha contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura; la resiliencia de infraestructuras y ecosistemas; la transición energética justa; la modernización y digitalización de las administraciones públicas, del tejido industrial y de la pyme, así como la recuperación del turismo; la apuesta decidida por la ciencia y el refuerzo del Sistema Nacional de Salud; el impulso a la educación y la formación profesional continua; el desarrollo de la nueva economía de los cuidados y las nuevas políticas públicas de empleo; el estímulo a la industria de la cultura y el deporte; y, la modernización y fortalecimiento del sistema fiscal (y de pensiones) para un crecimiento inclusivo y sostenible (véase, Figura 1).

A su vez, dentro de estas *diez políticas palanca*, se incluyen *treinta componentes* que permiten articular los programas de inversiones y reformas que conforman dicho Plan. Entre estos programas de inversiones y reformas destacan *veinte proyectos o programas tractoros* de inversión –diez de los cuales acaparan el 70% de los fondos del PRTR, como la estrategia de movilidad sostenible, segura y conectada, el programa de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, el plan de digitalización de las pymes, la hoja de ruta 5G, o la nueva política industrial 2030 y la estrategia de economía circular, entre otros (Gobierno de España, 2021a, p. 34)–; y, *veinte reformas estructurales* –ley de cambio climático y transición energética, modernización y digitalización de la administración, refuerzo del Sistema Nacional de Salud, fortalecimiento de las políticas de inclusión y servicios sociales, o nueva economía de los cuidados (Gobierno de España, 2021a, p. 37)–. En total, el PRTR para España recoge 212 medidas, de las que 110 son inversiones y 102 reformas para el periodo 2021-2023 –o 416 hitos y objetivos en el desglose acordado finalmente con la Comisión–. Por último, y en la línea de la coherencia de las inversiones y reformas planteadas con las directrices de la UE, los principales ejes de las mismas se corresponden con las siete iniciativas emblemáticas (flagship initiatives) de la Comisión Europea.

FIGURA 1. EJES Y POLÍTICAS PALANCA DEL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

EJES (en torno a los cuales gira el PRTR)			
1. Transición ecológica	2. Transformación digital	3. Cohesión social y territorial	4. Igualdad de género
POLÍTICAS PALANCA (basadas en estos ejes)			
I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura. II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes. III. Transición energética justa e inclusiva. IV. Una administración para el siglo XXI. V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora. VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud. VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de la capacitación. VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo. IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte. X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.			

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de España (2021a, pp. 9-10).

Desde el punto de vista cuantitativo, y teniendo en cuenta que el PRTR se centra fundamentalmente en la primera fase de ejecución de las inversiones y reformas (2021-2023), y, concretamente, en las que se financian con los casi 70.000 millones del MRR, en la Tabla 2 se recoge la distribución prevista de la cuantía de este fondo entre las diferentes políticas palanca y sus componentes. En ella observamos, a grandes rasgos, *una concentración importante de la inversión en los ámbitos de la transformación verde* (más del 40% del total, que incluye, de forma aproximada, las tres primeras políticas palanca y sus componentes) *y digital* (un 29%, donde se tiene en cuenta la modernización y digitalización de las administraciones públicas y el tejido industrial, principalmente). A estos ámbitos, les sigue la inversión en educación y formación (10,5%), ciencia e innovación (I +D +i), con especial detenimiento en la relativa al Sistema Nacional de Salud (sobre un 7%), y apoyo a la inclusión social y la cohesión en todo el territorio nacional (7%). En este último caso, a través de un plan de choque para la economía de los cuidados y un refuerzo de las políticas de inclusión, junto con las nuevas políticas públicas del mercado de trabajo. Finalmente, un 1,2% de la inversión lo representa el impulso a la industria de la cultura y el deporte.

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MRR ENTRE LAS DIFERENTES POLÍTICAS PALANCA Y SUS COMPONENTES

Políticas palanca y componentes		M€	% Total
I.	Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	14.407	20,7 %
1.	Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	6.536	9,4 %
2.	Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	6.820	9,8 %
3.	Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	1.051	1,5 %
II.	Infraestructuras y ecosistemas resilientes	10.400	15,0 %
4.	Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	1.642	2,4 %
5.	Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	2.091	3,0 %
6.	Movilidad sostenible, segura y conectada	6.667	9,6 %
III.	Transición energética justa e inclusiva	6.385	9,2 %
7.	Despliegue e integración de energías renovables	3.165	4,6 %
8.	Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y almacenamiento	1.365	2,0 %
9.	Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	1.555	2,2 %
10.	Estrategia de Transición Justa	300	0,4 %
IV.	Una administración para el siglo XXI	4.315	6,2 %
11.	Modernización de las administraciones públicas	4.315	6,2 %
V.	Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.	16.075	23,1 %
12.	Política industrial España 2030	3.782	5,4 %
13.	Impulso a la pyme	4.894	7,0 %
14.	Plan de modernización y competitividad del sector turístico	3.400	4,9 %
15.	Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	3.999	5,8 %
VI.	Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud	4.949	7,1 %
16.	Estrategia Nacional de Inteligencia artificial	500	0,7 %
17.	Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	3.380	4,9 %
18.	Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	1.069	1,5 %
VII.	Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	7.317	10,5 %
19.	Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)	3.593	5,2 %
20.	Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional	2.076	3,0 %
21.	Modernización y digitalización del sistema educativo	1.648	2,4 %
VIII.	Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	4.855	7,0 %
22.	Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	2.492	3,6 %
23.	Nuevas políticas públicas un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	2.363	3,4 %

Políticas palanca y componentes		M€	% Total
IX.	Impulso de la industria de la cultura y el deporte	825	1,2 %
	24. Revalorización de la industria cultural	325	0,5 %
	25. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub)	200	0,3 %
	26. Plan de fomento del sector del deporte	300	0,4 %
X.	Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	–	–
	27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	–	–
	28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	–	–
	29. Mejora de la eficacia del gasto público	–	–
	30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	–	–
TOTAL		69.528	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de España (2021a, p.118).

Con respecto al resto de países de la UE, la comparación de la implementación de los Planes de Recuperación muestra un panorama diverso en cuanto al número de reformas e inversiones incluidas en cada uno, así como de hitos y objetivos a cumplir. En general, priman las inversiones sobre las reformas, salvo en los casos de Lituania y Malta. El mayor número de inversiones previstas correspondería a Croacia, España, Grecia, Italia, Portugal y Rumania¹⁰.

1.3. Gobernanza, gestión y seguimiento

Dada la urgencia de la situación provocada por la pandemia de COVID-19, y la necesaria eficacia del PRTR, debido al elevado volumen de fondos europeos que acapara y la relevancia global de sus objetivos, la gestión del mismo ha de ser a la vez exigente y adecuada, con instrumentos ágiles de ejecución y control de las inversiones y reformas, así como con una *gobernanza inclusiva*, transparente, coherente en las actuaciones y estable en el tiempo.

El tipo de gobernanza al que aludimos, debe tener, por tanto, una estructura que garantice, según se recoge en el propio Plan (Gobierno de España, 2021a, p. 188): «(i) un proceso participativo para incorporar las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos, (ii) la cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno y administración y (iii) la designación de una autoridad de gestión de conformidad con las exigencias regulatorias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia». Es decir, la gobernanza inclusiva requiere la implicación de todos los agentes económicos y sociales, de todos los niveles de gobierno (co-gobernanza) y del conjunto de las administraciones públicas.

La estructura institucional básica del modelo de gobernanza del PRTR para España (Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre) consiste, de manera general, en: una *Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia* –presidida por el presidente del Gobierno– cuya función principal es realizar el seguimiento estratégico del Plan; un *Comité técnico*, de hasta 20 miembros de la administración pública, que dé soporte técnico y legal a la Comisión, y pueda contar con asesoría externa del sector privado, sociedad civil o universidades; una autoridad de gestión responsable del PRTR ante la Comisión Europea, la *Secretaría General de Fondos Europeos* del Ministerio de Hacienda¹¹, encargada del despliegue eficaz del Plan, la coordinación con todas las entidades nacionales y de la UE implicadas, y la presentación de las solicitudes de pago sobre la base del cumplimiento de los hitos y objetivos. Cumplimiento que controlará la *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE), que también forma parte de esta estructura institucional del

¹⁰ European Commission. Recovery and Resilience Scoreboard. Consultado en febrero 2022. <https://bit.ly/35352as>

¹¹ Compuesta por dos Direcciones Generales, la de Fondos Europeos y la nueva Dirección General del Plan y del MRR, que se refuerzan mutuamente, aprovechando la segunda la experiencia de la primera.

PRTR, como unidad de control del mismo¹². Una *Conferencia Sectorial* específica del PRTR –presidida por el Ministerio de Hacienda– con el objetivo de canalizar la gobernanza multinivel y establecer mecanismos de coordinación y cooperación en la puesta en marcha del Plan¹³; y, *foros o consejos consultivos de alto nivel*, relativos a sectores concretos, en los que el gobierno y el resto de actores implicados en la ejecución de este Plan puedan colaborar entre sí (véase también, Steinberg, 2021).

Descrita la estructura institucional fundamental del modelo de gobernanza cabe mencionar que no solo para la elaboración, sino también para el desarrollo del Plan, este cuenta con un amplio *proceso de consulta*, como elemento central de su configuración. Este proceso de consulta se manifiesta en: una mesa de diálogo social, específica para el Plan, con los agentes sociales; la Conferencia Sectorial del PRTR para la cooperación y coordinación con las CC.AA, al mismo tiempo que conferencias sectoriales para cada política concreta; el diálogo con las entidades locales; los foros o consejos consultivos de alto nivel por sectores; las manifestaciones o expresiones de interés (MDI), publicadas por los distintos ministerios para conocer los proyectos de los diversos agentes –elemento innovador en España, pero ampliamente utilizado en la UE–¹⁴; comparecencias parlamentarias; y, consultas públicas de las reformas para recoger opiniones y sugerencias de la ciudadanía.

Así, como resultado de dicho proceso de consulta e interacción con los agentes sociales, los niveles de la administración pública –CC.AA principalmente– y el tejido empresarial, se va recabando información sobre los posibles proyectos y medidas a implantar que permite de facto el despliegue del Plan. En este sentido, merece una mención especial la puesta en marcha de los denominados *PERTES* (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), creados en el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, y aprobados por el Consejo de Ministros. Los PERTES «son proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española, con un alto componente de colaboración público-privada y transversales a las diferentes administraciones» (Gobierno de España, 2021b, p. 44). Aunque la cuantía que se les asigna en principio en el PRTR no es del todo significativa, desde una perspectiva cualitativa y dado que deben involucrar a los principales sectores de la economía española, se constituyen en uno de los elementos claves del mismo.

Por último, y aunque anteriormente hemos aludido a la gestión y seguimiento del Plan para el cumplimiento de sus fines, así como a la armadura institucional básica y a los órganos específicos encargados de estas funciones, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre –posterior a la aprobación de dicho Plan– es la que determina y concreta el sistema de gestión del mismo¹⁵. Según dicha orden, el sistema de gestión del PRTR trata sobre la definición, planificación, ejecución, seguimiento y control de los proyectos en los que se desagregan las medidas (reformas e inversiones) previstas dentro de los 30 componentes de las políticas palanca del PRTR. Enumeramos de forma muy breve *los principios* de «obligatoria consideración» en la planificación y ejecución de dichos *componentes*: a) concepto de hito y objetivo –imprescindibles o no– (véase con más detenimiento, Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre), y criterios para el seguimiento y acreditación del resultado; b) etiquetado verde y digital; c) análisis del riesgo de los posibles impactos negativos en el medioambiente; d) refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude y/o corrupción; e) compatibilidad del régimen de ayudas del Estado y vigilancia de la doble financiación; f) identificación del receptor final de los fondos, ya sea como beneficiario de ayudas, o adjudicatario de un contrato; y por último, comunicación¹⁶.

¹² Para asegurar la eficacia del plan también se establece un sistema de seguimiento que permita obtener información para la toma de decisiones. Sistema en el que participan tanto el *ministerio responsable* del *componente* dentro del cual se ejecutan proyectos y actuaciones, como la autoridad responsable de gestión (Secretaría General de Fondos Europeos). Además, se incorpora una *unidad de seguimiento del Plan en la Oficina Económica de Presidencia*, para mantener informado de manera directa al Presidente del Gobierno.

¹³ En este ámbito, al mismo tiempo que esta Conferencia, se crea, para aprovechar la larga experiencia en los Acuerdos de Asociación de los fondos europeos y otros marcos de actuación previos, la *Comisión de coordinadores de fondos europeos*; Y, las tradicionales *conferencias sectoriales*, desempeñan un papel clave dentro del sistema de gobernanza a la hora de tomar acuerdos (de gestión y ejecución) en el ámbito de sus competencias (Gobierno de España, 2021a, p. 190).

¹⁴ Por ejemplo, hasta mediados de mayo de 2022 se habían publicado 31 manifestaciones de interés relacionadas con el Plan: abiertas a todos los participantes, dirigidas a administraciones públicas (ayuntamientos y CC.AA), o relativas al tercer sector; y, además, concernientes a temas muy diversos, desde la digitalización y la inteligencia artificial hasta la inclusión social o el turismo. (<https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/manifestaciones-de-interes>).

¹⁵ Este desajuste temporal, que ralentizó –ente otras razones– su aplicación inicial, nos hace pensar en este Plan como un proyecto «en curso», dada la rapidez de su gestación, en el que se va avanzando en concreción para su desempeño y, por tanto, en la posibilidad de consecución de sus objetivos.

¹⁶ A esta orden habría que añadirle para completar todo el proceso de gestión del Plan, la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las entidades del Sector Público estatal, autonómico y local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos, y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En fin, un sistema de gestión que conlleva un enorme esfuerzo técnico y una necesaria coordinación entre todos los agentes involucrados en el desarrollo del Plan, especialmente entre los distintos niveles de gobierno y administración –debido a la particular dificultad de esta coordinación técnica multinivel–, tal y como pretende garantizar el modelo de gobernanza de este PRTR, y cuyo buen desempeño y desarrollo es sin duda un reto.

2. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (CC.AA) EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

En virtud de lo expuesto, y teniendo en cuenta la gobernanza relativa a «la cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno y administración», en este apartado nos centraremos en el papel de los gobiernos subcentrales, en concreto de las CC.AA, en el PRTR¹⁷. Para ello, expondremos su marco de actuación, y veremos la participación de las administraciones regionales en la evolución de dicho Plan.

2.1. Marco de actuación

El Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, sobre modernización de la administración pública y ejecución del Plan de Recuperación aprobó la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (artículo 19). La Conferencia Sectorial del PRTR es el órgano de cooperación con las CC.AA para coordinar el MRR, así como para canalizar adecuadamente la participación de estas en los proyectos del Plan, y establecer mecanismos que permitan dicha cooperación y coordinación¹⁸.

El objetivo principal de esta Conferencia Sectorial es, por consiguiente, coordinar con las CC.AA la gestión, en general, de los instrumentos del fondo de recuperación NGEU, aprobados por la UE para impulsar la transformación económica y social de España (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021a, 21 de enero). Además, desde una perspectiva institucional, fue el organismo encargado de presentar oficialmente el Plan y su desarrollo a las CC.AA, Ciudades Autónomas y FEMP, así como los pasos a seguir en el despliegue de los elementos de control y seguimiento exigidos por la Comisión Europea para recibir las ayudas correspondientes a dicho fondo de recuperación (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021b, 2 de agosto).

Pese a la creación por parte de España de una Conferencia Sectorial específica para el PRTR, que configurase el marco de actuación de las CC.AA en dicho Plan, una consulta realizada por el Comité Europeo de las Regiones y la Comisión de Política Económica ponía de relieve que los Estados, en general, contaban poco con los municipios, ciudades y regiones para la elaboración de los Planes de Recuperación (Comité Europeo de las Regiones, 2021). De ahí que este Comité hiciera un llamamiento sobre la importancia de la contribución de las regiones a los mismos (Delgado, 2021). En este sentido, el sistema de gobernanza sobre el que se apoya el PRTR español contiene numerosos elementos institucionales y de consulta –como se ha visto en el epígrafe anterior–; y, de entre ellos, destacamos dos que involucran a las CC.AA (Gobierno de España, 2021b y 2022a), no solo en la elaboración sino también en el desarrollo del mismo. El primero, las *conferencias sectoriales*, cuyo objeto es la «co-gobernanza de las administraciones» en los tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local; y el segundo, los *mecanismos de control parlamentario*, que incluyen comparecencias en la *Comisión mixta Congreso-Senado* y en la *Comisión general de las CC.AA del Senado*, donde se incorporan además las *conferencias de presidentes autonómicos*. Por último, por su carácter novedoso, también creemos relevante considerar aquí las manifestaciones de interés (MDI) que implican a las CC.AA en el ámbito de sus competencias, y que contribuyen a un diseño más adecuado de las convocatorias que se presentan desde el Plan de Recuperación¹⁹.

¹⁷ Presidencia. Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Consultado en mayo de 2022. <https://planderecuperacion.gob.es/>

¹⁸ En relación con la organización y funcionamiento de esta Conferencia Sectorial, el 12 de febrero de 2021, las CC.AA aprobaron algunas novedades con respecto a su configuración inicial. Destacamos el cambio en el sistema de votación que quedó de la siguiente forma: cada Comunidad Autónoma, un voto –mayoría de voto para las CC.AA–; Ministerio de Hacienda, otro voto; y otro más para la Federación Española de Municipios y provincias (FEMP). El Ministerio de Hacienda conservaría un pronunciamiento de calidad para resolver posibles empates. Para más información, véase Ministerio de Política Territorial (2022).

¹⁹ Como ejemplos se pueden citar: proyectos piloto innovadores para el desarrollo de itinerarios de inclusión social y su evaluación; MDI sobre barrios; MDI sobre el Plan de impulso para la rehabilitación de edificios públicos (PIREP); o, MDI sobre zonas de bajas emisio-

2.2. Participación de las administraciones regionales en el desarrollo del Plan

La plasmación práctica de la co-gobernanza comienza con *la asignación* de fondos en los Presupuestos Generales del Estado al PRTR, y su reparto territorial. Así, los *Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2021* preveían un importante esfuerzo inversor alineado con el Plan de Recuperación, integrando una ejecución adelantada (frontloading) de los fondos, para impulsar la recuperación económica ya en ese mismo año, 2021. La cantidad total ascendía a 26.634 millones de euros del NGEU (24.198 millones de euros del MRR y 2.436 procedentes del REACT-UE, que gestiona la administración estatal, a través del Programa Operativo plurirregional de España, desarrollado por el Ministerio de Sanidad).

Según el PRTR, de los 24.198 millones de euros del MRR, 10.793 millones de euros los gestionarían las CC.AA (a las que les llegan vía transferencias para actuaciones relativas a su ámbito competencial), es decir, el 45 % del MRR; y 13.405 millones de euros (el 55 %) serían gestionados por el Estado. Por lo que respecta a las Corporaciones Locales (CC.LL) se transferirían 1.489 millones de euros también en el ámbito de sus competencias (Gobierno de España, 2021a, p. 193). *En conjunto, las CC.AA y las CC.LL habrían asumido la gestión de aproximadamente el 58 % del total de los proyectos del PRTR en 2021.* Y del programa REACT-UE (12.436 millones de euros en total, período 2021-2023) solo se incluían en los PGE de 2021 los 2.436 millones relativos al tramo gestionado por el Estado; el resto, 10.000 millones de euros (el 80 % del programa) lo gestionan las CC.AA a través de los P. O. regionales, como se explicó en el epígrafe 1.1., al hablar de los criterios de reparto de los instrumentos del NGEU.

Los datos consolidados de los *PGE de 2022* reflejan un mayor importe que en 2021 del MRR, 26.900 millones de euros. De estos 26.900 millones, 8.712 serán transferencias a las CC.AA, para su gestión por ellas²⁰. Estas cuantías varían de un año a otro atendiendo al Ministerio que gestiona el gasto. Así, por ejemplo, las que más crecen provienen del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, y Ministerio de Cultura y Deporte (Ministerio de Hacienda, 2022, p. 58). Por último, en 2022 las transferencias a las CC.LL dentro de sus competencias ascenderán a 2050 millones de euros.

El *reparto de fondos* presupuestados se realiza mediante varios mecanismos (conferencias sectoriales, convenios, concesiones directas o concurrencia competitiva, etc.) entre los que destacan las conferencias sectoriales, 59 celebradas durante 2021 (véase Tabla 3, Anexo). Según el Gobierno de España (2021b, p. 1), «las asignaciones se realizan de acuerdo con los criterios objetivos de distribución fijados por las respectivas conferencias sectoriales y, por tanto, de manera consensuada». Luego *son estas conferencias las que han permitido*, a través de un permanente, y a veces costoso, proceso de diálogo entre los distintos ministerios y las administraciones territoriales, desde finales de 2020, *acordar tanto la cantidad a transferir como los criterios de reparto a las CC.AA* de dicha cantidad. No obstante, *creemos importante hacer notar que estos criterios no son únicos, varían en función* de cada uno de los proyectos asociados a las políticas palanca y los componentes del Plan²¹. Además, no podemos olvidar la necesidad última de cumplir hitos y objetivos por parte de los proyectos financiados por el MRR, ni el hecho de que todas las administraciones públicas implicadas lo deban tener presente. Dicho esto, el reparto de los fondos a las CC.AA para que ellas los gestionen –atendiendo a estos acuerdos alcanzados en las conferencias y consejos territoriales, y refrendados por el Consejo de Ministros– es el que se muestra en la Tabla 4 adjunta.

En esta tabla podemos observar que, a 31 de diciembre de 2021, las transferencias aprobadas en las conferencias sectoriales (8.831 millones de euros), y los convenios o concesiones a las CC.AA (2.415 millones), ascendían en conjunto a 11.246 millones de euros corrientes²². Es decir, del total de

nes y transformación del transporte urbano y metropolitano. Las últimas, cerradas entre abril y mayo de 2022, hacen referencia a modelos de negocio y proyectos singulares de transición energética en los dos archipiélagos, y al Programa de cátedras en inteligencia artificial (IA). Para una información más detallada, véase <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/manifestaciones-de-interes>

²⁰ En los 8.712 millones no se incluyen ni el REACT-UE ni las transferencias que se realicen desde los entes que forman parte del sector estimativo. Si se incluyeran habrían crecido más de un 30 % con respecto al 2021.

²¹ En este sentido, el II Informe de situación del PRTR, publicado en abril de 2022 (Gobierno de España, 2022b, p. 26-27), concreta y profundiza en estos criterios de reparto. Así, en él se recoge que para las conferencias sectoriales están basados en la población, la dispersión territorial, el número de desempleados, de vulnerables en acciones de formación, o de demandantes de empleo. Y, en el caso de los reales decretos de concesión directa para proyectos específicos, en criterios objetivos de interés general, o destinados a regiones con características especiales, como las del carbón, las ultraperiféricas, o las que necesitan mantener su patrimonio histórico.

No obstante, este reparto no es igual en todos los países. Según un estudio de la CEOE (2022), en el caso de Italia la asignación regional se realiza fundamentalmente mediante procedimientos competitivos.

²² Cuando nos referimos a cuantías contenidas en el PRTR (Gobierno de España, 2021a), estas están expresadas en millones de euros de 2018. De ahí que, si utilizamos otras fuentes donde los datos figuren expresados en términos corrientes o nominales, las cifras puedan no coincidir exactamente, aunque se refieran al mismo concepto y año.

24.198 millones de euros correspondientes al MRR en 2021, aproximadamente el 45 % (11.246), ha sido asignado a las administraciones regionales, al final de dicho año. Por áreas de inversión, este importe se ha dedicado a políticas públicas vinculadas a la transición ecológica, la digitalización, la protección social, la educación y formación profesional, el turismo sostenible, el empleo y la ciencia (Cantalapiedra y Domínguez, 2021). De entre estas áreas o capítulos *destaca ampliamente en todos los territorios lo destinado a transición verde o ecológica* (Gobierno de España, 2021b). Puesto que se trata de inversiones correspondientes a políticas incluidas en el PRTR, cada uno de los capítulos atiende a una serie de ítems predeterminados. En el caso de la transición ecológica a: restauración de ecosistemas y biodiversidad, energías renovables, movilidad sostenible, rehabilitación energética de edificios y transición justa.

TABLA 4. ASIGNACIÓN A LAS CC.AA EN CONFERENCIAS SECTORIALES Y EN CONVENIOS O CONCESIONES (A 31 DE DICIEMBRE DE 2021), EN MILLONES DE EUROS

	Conferencias sectoriales	%	Convenios o concesiones	%	Total	%
Andalucía	1.611,4	18,3%	304,2	13,1%	1.915,5	17,2%
Aragón	323,2	3,7%	88,1	3,8%	411,3	3,7%
Asturias	207,7	2,3%	91,3	3,9%	299,1	2,7%
Baleares	256,8	2,9%	54,6	2,3%	311,4	2,8%
Canarias	470,8	5,3%	87,7	3,8%	558,5	5,0%
Cantabria	137,5	1,6%	33,9	1,5%	171,4	1,5%
Castilla-La Mancha	491,5	5,6%	110,1	4,7%	601,6	5,4%
Castilla y León	566,2	6,4%	175,9	7,6%	742,1	6,6%
Cataluña	1.231,1	13,9%	347,6	15,0%	1.578,6	14,2%
Ceuta	12,8	0,1%	6,9	0,3%	19,5	0,2%
Extremadura	323,9	3,7%	111,2	4,8%	435,1	3,9%
Galicia	514,7	5,8%	166,7	7,2%	681,5	6,1%
La Rioja	91,1	1,0%	20,5	0,9%	111,6	1,0%
Madrid	939,4	10,6%	273,9	11,8%	1.213,3	10,9%
Melilla	12,8	0,2%	4,7	0,2%	17,7	0,1%
Murcia	278,9	3,2%	60,5	2,6%	339,4	3,0%
Navarra	151,6	1,7%	55,8	2,4%	207,3	1,9%
País Vasco	361,5	4,1%	119,7	5,2%	481,2	4,3%
Valencia	848,1	9,6%	206,8	8,9%	1.055,0	9,5%
Pendiente de asignación*	0	–	95,2	–	95,2	–
Total	8.831,0	100,0%	2.415,3	100,0%	11.246,3	100,0%

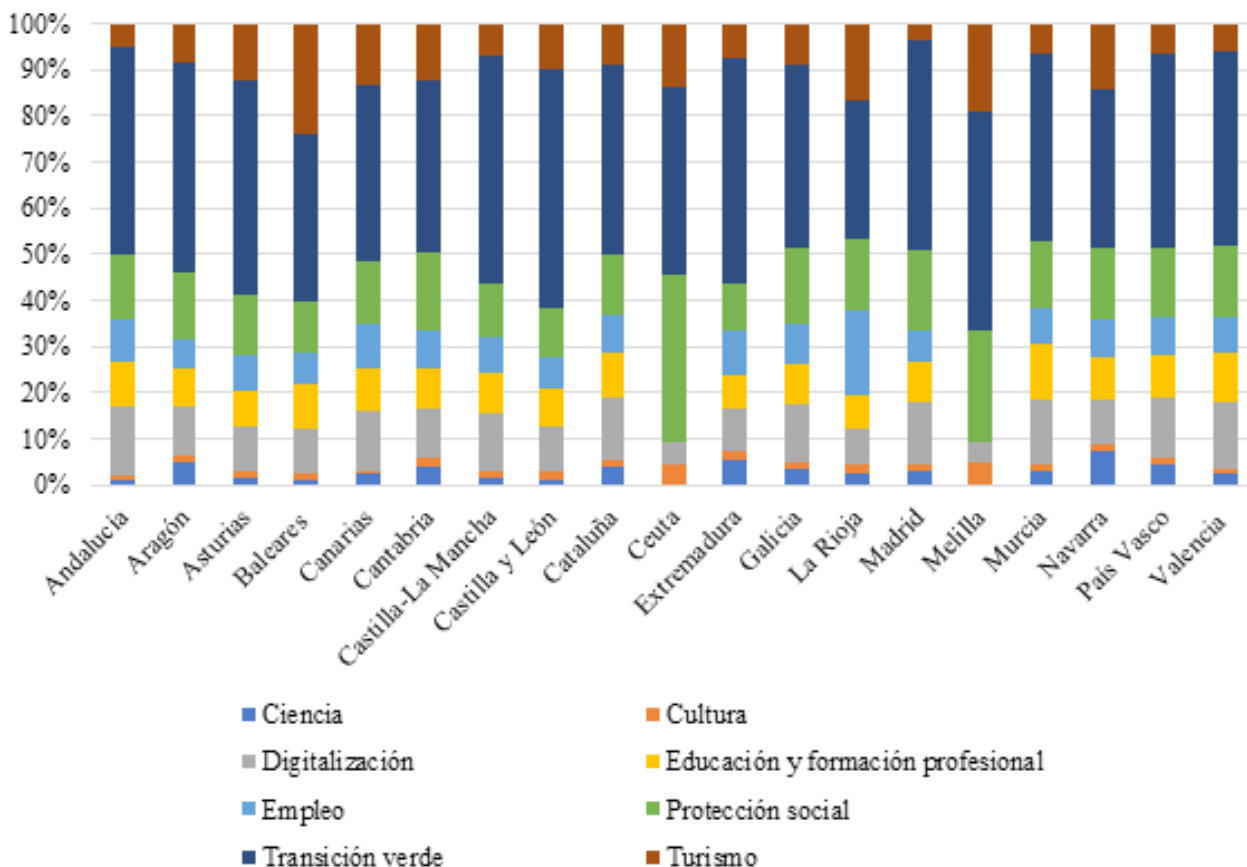
* Financiación destinada a CCAA donde aún no se había producido la distribución regional. Consignada en el Real Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a organismos públicos de investigación y universidades públicas españolas para la realización de proyectos innovadores en el despliegue de las tecnologías 5G avanzado y 6G.

Fuente: Presidencia. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan>.

En el desarrollo del funcionamiento del PRTR (Gobierno de España, 2022b, pp. 26-27), se aprecia que la asignación del MRR a las CC.AA sigue siendo en su mayor parte a través de las conferencias sectoriales (el 97 % de lo asignado en abril de 2022), y, en una pequeña proporción, mediante reales decretos de concesión directa (3%). En este caso, creemos importante destacar que se incluyen también proyectos piloto dirigidos tanto a las CC.AA como a las CC.LL Estos proyectos piloto abordan temas como el *empleo* (9 millones de euros distribuidos sobre la base de la diversificación sectorial); *los itinerarios de inclusión* (88 millones de euros para el objetivo de promover la igualdad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, mejorando la tasa de acceso al ingreso mínimo vital y aumentando su eficacia); *la economía de los cuidados* (318 millones de euros que se han distribuido teniendo en cuenta criterios consensuados como población, superficie, población dependiente, dispersión, grandes urbes e insularidad); y *la agenda urbana* (20 millones de euros, destinados fundamentalmente al Plan de rehabilitación y regeneración urbana en el marco de la Agenda urbana española).

Por políticas públicas o áreas de inversión, en el Gráfico 1 se observa que se va ampliando el abanico de las que reciben más fondos. Aunque continúa sobresaliendo la *transición verde* (diciembre de 2021), le siguen ya, pero todavía a distancia, *la protección social* (con la excepción de Ceuta), y *la digitalización* (abril de 2022).

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS CC.AA POR POLÍTICAS PÚBLICAS (MILLONES DE EUROS)



Fuente: Elaboración propia a partir del Gobierno de España (2022b).

En consecuencia, en función de lo expuesto en este epígrafe y los anteriores, las CC.AA participan en el *diseño y elaboración del PRTR*, intervienen en *la gestión* de las inversiones provenientes del NGEU –tratando de aplicar la distribución temática de las mismas que mejor se adapte a las necesidades concretas de cada territorio y sin olvidar los objetivos marcados en el PRTR–. Y, por último, están llevando a cabo *la ejecución* de dichos fondos –con no pocos obstáculos, como expondremos a continuación–.

3. EJECUCIÓN DEL PRTR Y ALGUNOS RETOS TRAS SU PUESTA EN MARCHA

3.1. Un avance del grado de ejecución

Desde el punto de vista del avance en la ejecución del PRTR y, por tanto, de los desembolsos llevados a cabo, España recibió en julio de 2021 el visto bueno final del Ecofin, lo que facilitó –tras una prefinanciación de 9.000 millones durante el mes de agosto para comenzar a andar, y algunas trabas iniciales (Sérvulo y Gutiérrez, 2021)– que obtuviera el 27 de diciembre de 2021 un primer pago definitivo de 10.000 millones de euros²³. El segundo desembolso, de 12.000 millones, ya ha sido respaldado por la Comisión Europea –27 de junio de 2022– tras considerar que se han cumplido los 40 hitos y objetivos correspondientes a esta fase²⁴. Por otra parte, aunque la ejecución de las inversiones previstas en el Plan se extienda hasta 2026, un 70 % del MRR debe estar comprometido en el período 2021-2023, de ahí que quede poco tiempo –pese al anuncio de este segundo desembolso– y bastante incertidumbre sobre la realización de unos compromisos de tal magnitud.

En este sentido, es interesante mencionar que la Comisión Europea ha recopilado los desembolsos correspondientes al MRR por Estado miembro; y, en febrero de 2022, salvo los 10.000 millones recibidos por España, todas las demás cuantías se correspondían con anticipos²⁵. Anticipos que se conceden a petición de los Estados Miembros y se pagan tras la aprobación de los Planes de Recuperación y Resiliencia, sin superar el 13 % de la asignación total para el Estado correspondiente. Las peticiones posteriores están condicionadas a la evaluación positiva por parte de la Comisión del cumplimiento de hitos y objetivos. En el caso de Chipre, Grecia, Italia y Portugal, además de la subvención, se han solicitado préstamos en 2022, y Rumania lo ha hecho también en enero de este mismo año²⁶.

Si nos centramos en la evolución del grado de ejecución del PRTR en España, en el Gráfico 2 aparecen recogidas las distintas fases de ejecución durante 2021 y 2022. Cronológicamente, estas son: *autorizaciones de gasto* –vinculadas a la publicación de las convocatorias²⁷–, *compromisos* –adquiridos con la aprobación de los adjudicatarios–, y *obligaciones reconocidas*, que tienen lugar una vez que los adjudicatarios han presentado toda la documentación necesaria para la percepción de los fondos. Hacemos esta diferenciación porque *el grado de ejecución se suele medir en términos de obligaciones reconocidas*, luego puede ocurrir que no haya finalizado la ejecución de un crédito presupuestario, pero sí se haya iniciado y nos encontremos en alguna fase previa de este proceso. Es decir, como se observa en el gráfico 2, puede que haya más ejecución en marcha, de la que corresponde específicamente a las obligaciones reconocidas. Así, a final de diciembre de 2021, las autorizaciones de gasto realizadas se situaban en 22.128 millones de euros, los compromisos ligeramente por debajo, y las obligaciones contraídas (lo que se considera de facto «gasto ejecutado») en torno a los 20.000 millones. De la misma manera, a finales de mayo de 2022, el total de gasto autorizado asciende a unos 11.750 millones de euros, pero las obligaciones contraídas no llegan a los 5.000 millones (y esto, independientemente de cuando se realice el pago). Por áreas de inversión, esta ejecución corresponde, en parte, al gasto destinado a determinadas políticas públicas, tal y como se ha indicado en el epígrafe 2.2.

Otra característica distintiva del PRTR, en relación con los procedimientos de ejecución del gasto, es que estos se han flexibilizado para facilitar la transferencia entre programas, e incluir gastos no ejecutados en un ejercicio en años posteriores, en función de las necesidades que vaya demandando el propio despliegue del Plan.

²³ Por el cumplimiento de los 52 primeros hitos –la mayoría relacionados con la aprobación de reformas o proyectos de inversión–.

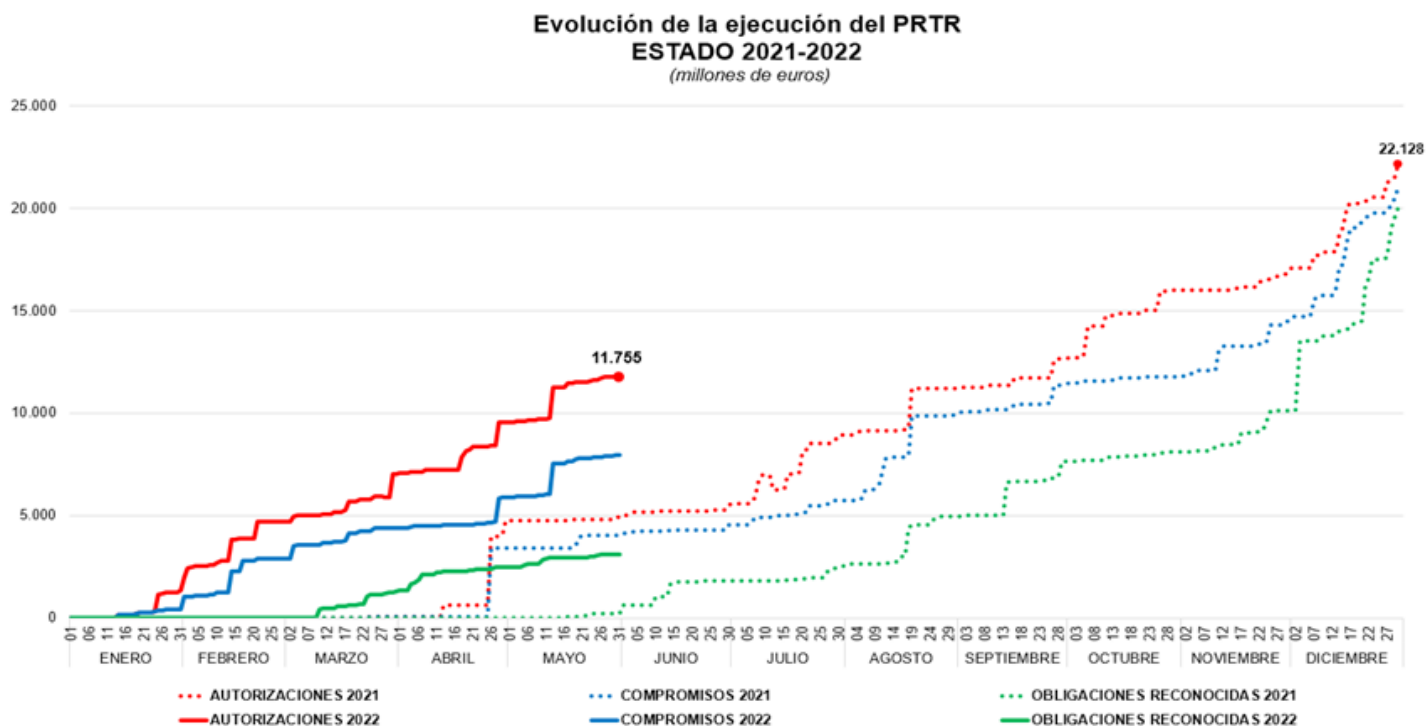
²⁴ La cuantía del MRR asignada a España (casi 70.000 millones) se desembolsará en ocho tramos entre 2021 y 2026.

²⁵ Hecho que, en un principio, ponía de manifiesto la rápida respuesta relativa a la aprobación del NGEU por parte de España, elaborando su Plan de Recuperación; pero que, más tarde, a finales de 2021, ha suscitado cierta inquietud en la Comisión –en la misma línea que en el Banco de España o la AIREF– por «los riesgos económicos en los que podría incurrir la economía española debido a la velocidad y el impacto de la aplicación del PRTR» (Vaquero y Cadaval, 2022, p. 243).

²⁶ European Commission. Recovery and Resilience Scoreboard. Consultado en febrero 2022. <https://bit.ly/35352as>

²⁷ En este sentido, a enero de 2022, por ejemplo, se habían lanzado convocatorias cuyas ayudas se referían a los componentes C3 (transformación ambiental y digital del sector pesquero y agroalimentario), C13 (impulso a la pyme) y C17 (reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación), por parte de la Administración General del Estado. Y en lo correspondiente a las CC.AA, centradas en los componentes C1 (Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos), C2 (Plan de rehabilitación y regeneración urbana), C7 (Despliegue e integración de energías renovables) y C23 (nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo), entre otras (CEOE, 2022, p. 14).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PRTR, 2021-2022 (MILLONES DE EUROS)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría de Estado Presupuestos y Gastos (2022). En Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia <https://bit.ly/3bSEGLy>.

En el segundo semestre de 2022, el Gobierno prevé realizar convocatorias vinculadas, entre otras cuestiones, a la digitalización de pequeñas empresas, microempresas y autónomos; inversiones en equipos de alta tecnología para hospitales; ayudas para la mejora de la competitividad, sostenibilidad y trazabilidad de la industria agroalimentaria y de la seguridad alimentaria; subvenciones para el fomento de la economía circular en el ámbito de la empresa; e inversiones en cercanías y red de ferrocarril. A estas hay que sumar las convocatorias y licitaciones, tanto de programas generales a nivel nacional como de los PERTES. Las primeras, gestionadas por el Estado, se agrupan en ocho planes complementarios: biotecnología aplicada a la salud, ciencias marinas, comunicación cuántica, energía e hidrógeno renovable, agroalimentación, astrofísica y física de altas energías, biodiversidad, y materiales avanzados. Y en el caso de los PERTES (véase Figura 2 en anexo), con una asignación de más de 30.000 millones de euros, incorporan un conjunto de proyectos transnacionales, que incluyen una creciente colaboración con Portugal en los ámbitos de transición energética, digitalización e industria aeroespacial; además de apuntar a un potencial transformador de la economía a tener en cuenta, a medida que se vayan consolidando.

Mientras tanto, el desarrollo del PRTR continúa, y al mismo tiempo que se va ejecutando parte del gasto, la asignación de fondos del NGEU a las CC.AA también prosigue. Así, los datos disponibles, a junio de 2022, muestran este reparto, distinguiendo entre los provenientes del PRTR (MRR) y los que corresponden a la iniciativa REACT-UE. En la Tabla 5 se puede apreciar que, a principios de junio de 2022, 15.581,5 millones del MRR han ido ya a parar a las administraciones regionales, así como los 10.000 millones del REACT²⁸. Los fondos procedentes de esta iniciativa, incluyendo el tramo gestionado por la administración estatal, 12.436 millones de euros en total, están suponiendo en los dos primeros años, 2021 y 2022, un importante apoyo para la financiación de la compra de vacunas, así como del gasto adicional de las CC.AA en el ámbito sanitario, educativo y de apoyo a las empresas. Una asignación en conjunto de más de 25.000 millones de euros a mediados de 2022.

²⁸ Nótese que algunos de sus porcentajes de distribución presentan ligeros ajustes desde 2020 (Tabla 1), como es el caso del País Vasco o Navarra, al ir materializándose.

3.2. Algunos retos tras su puesta en práctica

Desde mediados de junio de 2021, fecha en la que se aprobó el PRTR para España, se han ido encontrando algunos obstáculos que han dificultado su implementación y desarrollo. Puesto que se prevé que se reciban fondos europeos vinculados al NGEU hasta 2026, y el PRTR actual abarca el período 2021-2023, se recogen, a continuación, algunos retos a afrontar en un futuro cercano para tratar de mejorar su desempeño, y, en última instancia, contribuir a una mayor y mejor consecución de los principales objetivos de este Plan.

Desde un punto de vista global, el principal reto quizás radique en la oportunidad que ofrece la UE: gestionar un volumen de fondos sin precedentes –más allá de los relativos a la política de cohesión de la UE– en un momento de crisis e incertidumbres, y, ejecutarlo, bajo determinadas condiciones –cumplimiento de hitos y objetivos del MRR–, en tiempo récord.

TABLA 5. DISTRIBUCIÓN DE FONDOS A CC.AA – HASTA 02-06-2022 (EUROS)

CC.AA	Plan de Recuperación	%	REACT-EU	%	TOTAL	%
Andalucía	2.546,9	16,4 %	1.881,0	18,8 %	4.427,9	18,8 %
Aragón	542,9	3,5 %	267,0	2,7 %	809,9	2,7 %
Asturias	367,9	2,4 %	196,0	2,0 %	563,9	2,0 %
Baleares	676,1	4,4 %	299,0	3,0 %	975,1	3,0 %
Canarias	1.081,3	7,0 %	630,0	6,3 %	1.711,3	6,3 %
Cantabria	231,1	1,5 %	96,0	1,0 %	327,1	1,0 %
Castilla-La Mancha	768,9	5,0 %	406,0	4,0 %	1.174,9	4,0 %
Castilla y León	983,4	6,3 %	416,0	4,2 %	1.399,4	4,2 %
Cataluña	2.180,3	14,1 %	1.706,0	17,1 %	3.886,3	17,1 %
Ceuta	29,1	0,2 %	24,0	0,2 %	53,1	0,2 %
Extremadura	519,1	3,3 %	217,0	2,2 %	736,1	2,2 %
Galicia	907,3	5,9 %	409,0	4,1 %	1.316,3	4,1 %
La Rioja	167,0	1,1 %	112,0	1,1 %	279,0	1,1 %
Madrid	1.652,6	10,7 %	1.129,0	11,3 %	2.781,6	11,3 %
Melilla	27,0	0,2 %	178,0	1,8 %	205,0	1,8 %
Murcia	433,7	2,8 %	228,0	2,3 %	661,7	2,3 %
Navarra	295,9	1,9 %	162,0	1,6 %	457,9	1,6 %
País Vasco	649,7	4,2 %	390,0	3,9 %	1.039,7	3,9 %
Valencia	1.426,1	9,2 %	1.254,0	12,5 %	2.680,1	12,5 %
Pendiente de asignación*	95,2	–	0	0,0 %	95,2	0,0 %
Total	15.581,5	100,0 %	10.000	100,0 %	25.581,5	100,0 %

* **Pendiente de asignación:** financiación destinada a CCAA donde aún no se ha producido la distribución regional. Consignada en el Real Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a organismos públicos de investigación y universidades públicas españolas para la realización de proyectos innovadores en el despliegue de las tecnologías 5G avanzado y 6G.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría de Estado Presupuestos y Gastos (2022). En Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia <https://bit.ly/3bSEGLy>.

Con respecto a la *gestión* del fondo de recuperación NGEU, y en concreto, del MRR, la aprobación del sistema de gestión del PRTR en septiembre de 2021, supuso una agilización, frente a la parálisis inicial, en

el despliegue del mismo. No obstante, todavía parece necesario simplificar más los mecanismos de gestión y seguimiento, así como la asignación de fondos a las CC.AA. En este sentido, el Ejecutivo tuvo que solicitar a los gobiernos regionales la priorización de líneas de actuación en unos pocos proyectos –no más de tres– ante la imposibilidad de abordar todos los que llegaban al Ministerio de Hacienda y Función Pública por parte de estas. Pero, quizás, resultaría conveniente que más allá de esa priorización, hubiera una estrategia ordenada y coordinada de líneas temáticas y proyectos que redundaran en la recuperación del conjunto del país.

También, en relación con el acceso a los fondos, hay margen de mejora en el diseño de las convocatorias –si no se adaptan a la realidad socioeconómica de cada región, no cumplirán con su cometido y es posible que este hecho tenga implicaciones concretas, a corto plazo, como la deslocalización de inversiones (De la Fuente, 2022), y en términos generales, a más largo plazo, en la cohesión territorial–. Existe margen, además, en la celeridad de los procedimientos de solicitud de ayuda, y en la publicación actualizada de dichos procedimientos –aunque a lo largo del 2022 se ha realizado un importante esfuerzo en esta línea, a través de la página web del Plan–.

En cuanto a la ejecución, hay que tener en cuenta varias cuestiones: en primer lugar, que el hecho de que participen no solo diferentes niveles de administración pública, sino también el sector privado, supone una ralentización de la misma. El complejo entramado de gobernanza inclusiva que caracteriza este Plan, posee indudables ventajas, pero también costes en términos de tiempo. Quizás, un sistema de información digitalizada compartida entre todos los agentes implicados, al menos, entre las administraciones públicas, donde se incluyan todas las fases del proceso de ejecución (autorización, compromisos y obligaciones reconocidas), aportaría transparencia y seguramente rapidez, como apuntan desde las propias administraciones los técnicos expertos en la gestión y ejecución de las ayudas estructurales europeas. En segundo lugar, según la AIREF (2021), y distintas voces autorizadas en foros especializados, esta rapidez en la ejecución, que apremia desde la gestación del Plan, puede que no sea tan importante si seleccionamos los proyectos equivocados. Es decir, resulta necesario, por tanto –teniendo en cuenta el carácter finalista del MRR– elegir proyectos de calidad que sumen y contribuyan a los grandes proyectos tractores y transformadores, con carácter estructural, de la economía española.

También resultaría interesante, una vez superado el retraso en la ejecución de los PERTES, revisar la posibilidad de que incrementen su potencial, pese a su presupuesto moderado; e, incluso, que las CC.AA puedan plantearse, dentro de un marco coherente y consensuado, poner en marcha alguno *ad hoc*, a partir del rodaje de los actuales.

Pero quizás, desde el punto de vista de la ejecución de los fondos del PRTR, la cuestión más relevante, en última instancia, es si España y sus territorios son capaces de absorber lo asignado. La experiencia más reciente en la aplicación de los fondos de la política de cohesión de la UE, puede generar en principio algunas dudas y cierta preocupación, en función de los datos y estudios que se manejan. En este sentido, a finales de diciembre de 2021, pero sin terminar el año, del importe total asignado a España en el MFP 2014-2020, se había ejecutado solo el 42 %, frente a la media comunitaria del 57 %. Sin embargo, si indagamos un poco deberíamos tener presente que: este porcentaje corresponde únicamente a obligaciones reconocidas; el momento de finalización del mismo coincidió con la elaboración y puesta en marcha del Plan de Recuperación –donde España se adelantó a otros países de la Unión, dejando más aparcado el MFP–; el período de ejecución de este marco se prolongó hasta 2025 –más allá de 2023, año en el que se cumpliría la «regla n+3»–; y, además, en España tradicionalmente la mayor ejecución de esta política se viene produciendo al final del período. Por otra parte, tampoco se puede olvidar, en el caso español, el contexto políticamente inestable de los años previos a la irrupción de la pandemia, ni el presupuestario –durante unos años no se aprobaron los presupuestos, debido a lo cual, hubo un retraso no tanto en la ejecución de proyectos de inversión, sino en su aprobación (Carrión, 2020)–. Luego, a nuestro juicio, estaría bien no adelantarse a extraer conclusiones precipitadas, aunque sin duda haya que abordar esta posible dificultad, y sea un reto hacerlo, para conseguir el impacto deseado de los fondos o instrumentos del NGEU (Banco de España, 2021).

Por último, con respecto a la importancia contrastada de la capacidad administrativa (personal suficiente y cualificado, organización, coordinación, o contacto con los beneficiarios) en el buen desempeño de la política de cohesión, la Comisión Europea (2021) ha publicado una hoja de ruta con medidas y herramientas prácticas para reforzar la capacidad administrativa de los Estados miembros y sus regiones. De esta hoja de ruta tendrá que tomar nota España, sin duda, tanto para la gestión y ejecución de las ayudas de cohesión del MFP actual, y del siguiente, 2021-2027, como especialmente para la ejecución del PRTR –que es el que nos ocupa–. Y esto, perfeccionando dicha capacidad administrativa y, su nada desdeñable, puesta en práctica.

CONCLUSIONES

La pandemia de COVID-19 puso a prueba las economías mundiales, incluidas las de la UE y España. La recuperación –o el inicio de la misma– hubiese sido más difícil y tardía sin el establecimiento de un marco jurídico, financiero y presupuestario, en tan breve período de tiempo, en el ámbito de la UE. A esto se suma, en el caso español, la aplicación de un modelo de gobernanza inclusiva que abarca tanto a las CC.AA –y sus dos Ciudades Autónomas–, como a las CC.LL.

Los fondos facilitados por la UE a través del NGEU, complementan los recursos nacionales movilizados por los distintos niveles de gobierno, y suponen una enorme ayuda para España no solo por su cuantía, sino por sus objetivos, que van más allá de contribuir a la senda de recuperación económica anterior a la pandemia. Estos fondos europeos –que necesitan un cauce para desplegarse, el Plan de Recuperación–, junto con las inversiones y reformas estructurales que se entroncan en los treinta componentes y sus diez políticas palanca, además del tipo de gobernanza y el sistema de gestión, seguimiento y control, conforman las claves que, a nuestro juicio, definen el PRTR diseñado para España. Sin embargo, este Plan presenta cuestiones que, o han creado cierta discusión inicial, propia de su magnitud e incertidumbre asociada –como se ha expuesto en el epígrafe 2, en relación con el papel de las CC.AA en dicho Plan–, o bien resultan complejas a la hora de ser abordadas –recogidas de manera conjunta, sobre todo, en el epígrafe 3–.

A modo de resumen, la gestión de los fondos vinculados al NGEU, no está siendo una tarea sencilla, principalmente por la importante cuantía asignada, las condiciones exigidas, los reducidos plazos de ejecución y la lentitud administrativa. De ahí que, su desarrollo y el buen desempeño con el que se lleve a cabo, sorteando obstáculos y convirtiéndolos en retos, suponga un buen aprendizaje para el futuro. Pero, también, y, por otra parte, nos conducen a reflexionar, en clave de política regional, sobre las consecuencias de la implementación de este Plan en la cohesión territorial. Y esto, porque se sacará a la luz la calidad de gobierno –en sus diferentes niveles–, la asimetría en las instituciones y la capacidad administrativa de las diferentes regiones, y, en fin, el potencial desarrollo divergente, por diferentes razones, de territorios con puntos de partida distintos.

Atendiendo al papel de las administraciones regionales, estas participan en la gestión y ejecución de las ayudas del PRTR en el período 2021-2023, apreciándose una co-gobernanza más desarrollada y ajustada que a principios de año (no olvidemos que el PRTR es un proyecto «en curso», que se va concretando a lo largo de su evolución). Pero, todavía se necesita un mayor esfuerzo de comunicación transparente, especialmente en procedimientos y convocatorias –como se ha expuesto en el epígrafe anterior–, para que la maquinaria esté más engrasada y puedan asumir un mayor protagonismo, desarrollando proyectos acordes a las características de cada territorio, y participando más ágilmente en la ejecución.

Por último, no hay que olvidar que el MRR tiene una función finalista y que todas las reformas e inversiones que se realicen, sea cual la administración que las gestione y/o ejecute, deben contribuir al cumplimiento de los hitos y objetivos ya preestablecidos e incluidos en este Plan. Plan que, además –como decíamos en la introducción de este artículo– tiene como objetivo último impulsar la convergencia, la resiliencia y las transformaciones necesarias para modernizar la economía.

ANEXO

TABLA 3. CONFERENCIAS Y CONSEJOS TERRITORIALES SOBRE EL PLAN DE RECUPERACIÓN, 2021

Conferencia sectorial	Convocatorias donde se ha tratado el Plan	Reparto de financiación M€
Conferencia sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	3	–
Conferencia sectorial de Reto Demográfico	3	–
Conferencia sectorial de Energía	5	–
Conferencia sectorial de Medio Ambiente	7	1.314,2
Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo	2	1.631,0
Conferencia sectorial de Educación	2	1.616,9

Conferencia sectorial	Convocatorias donde se ha tratado el Plan	Reparto de financiación M€
Conferencia Sectorial del Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional para el Empleo	3	87,7
Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios	2	–
Conferencia Sectorial para la Transformación Digital	3	345
Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia	6	730,8
Conferencia Sectorial de Justicia	4	83,9
Conferencia Sectorial de Empleo y Relaciones laborales	3	687,7
Conferencia Sectorial de Igualdad	1	19,8
Conferencia Sectorial de Cultura	1	50,1
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud	2	418,9
Conferencia nacional de Turismo	2	615
Conferencia sectorial de Comercio	1	–
Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación	2	–
Conferencia Sectorial de Administración pública	2	118,2
Conferencia Sectorial de Deportes	1	49
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	2	115,4
Conferencia Nacional de Transportes	2	947,5
TOTAL	59	8.831,1

Fuente: Presidencia. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan> [consultado en febrero 2022].

FIGURA 2. PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA RECUPERACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA (PERTE)

- PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (VEC) (13 julio 2021). Incluye cuatro medidas con una financiación total de 4.160 millones de euros.
- PERTE para la salud de vanguardia (30 noviembre 2021). 150 millones de euros distribuidos en seis planes y medidas.
- PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (ERHA) (14 diciembre 2021). Un total de 654 millones de euros distribuidos en seis iniciativas.
- PERTE Agroalimentario (8 febrero 2022). Cuatro iniciativas con un total de 93 millones de euros.
- PERTE Nueva economía de la lengua (1 marzo 2022). Un presupuesto de 1.100 millones de millones de euros de inversión pública, con el objetivo de movilizar otros 1.000 millones de inversión privada, a través de 14 proyectos tractores.
- PERTE Economía circular (8 marzo 2022). 492 millones de euros en el marco de la Estrategia Española de Economía Circular – España Circular 2030, aprobada en junio de 2020. Comparte sinergias con otros PERTE como el de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA), el Agroalimentario y el dedicado al desarrollo del Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC).
- PERTE para la industria naval (15 marzo 2022). Está prevista una inversión total de 1.460 millones de euros, con una contribución pública de 310 millones de euros y 1.150 millones de inversión privada.
- PERTE Aeroespacial (22 marzo 2022) con un tal de 147 millones de euros.
- PERTE de digitalización del ciclo del agua (22 marzo 2022). Se han previsto 400 millones de euros para financiar el proyecto, que se ejecutará a través de la convocatoria de subvenciones del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y gestionarán los gobiernos regionales. La inversión total hasta 2026 rondará los 3.000 millones.
- PERTE de microelectrónica y semiconductores (24 mayo 2022). Estará dotado de 12.250 millones de euros de inversión pública.
- PERTE de economía social y de los cuidados (31 mayo 2022), dotado con más de 800 millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan> [consultado en junio de 2022].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIReF (2021, abril). *Retos para la gestión de las finanzas públicas de los Fondos Next Generation*. IEHPA. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/04/FONDOS-ANDALUC%C3%8DA/Presentacion-CH-seminario-IEHPA.pdf>
- Banco de España (2021). *Informe Anual 2020*. https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/21/Fich/InfAnual_2021.pdf
- Cantalapiedra, C. y Domínguez, A. (2021). El desempeño reciente de España en la implementación de los fondos de recuperación y expectativas para 2022. *Cuadernos de Información Económica*, 285, 45-52. <https://www.funcas.es/articulos/el-desempeno-reciente-de-espana-en-la-implementacion-de-los-fondos-de-recuperacion-y-expectativas-para-2022/>
- Carrión, M. (2020, noviembre). *What the absorption of structural funds says about the EU recovery plan*. FUNCAS. <https://www.funcas.es/articulos/what-the-absorption-of-structural-funds-says-about-the-eu-recovery-plan/>
- CEOE (2022). *Informe de seguimiento de los fondos Next Generation EU en España. Primer informe – Enero 2022*. <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/economia/informe-de-seguimiento-de-los-fondos-next-generation-eu-en-espana-primer>
- Comité Europeo de las Regiones (2021, 20 de enero). *La participación de municipios, ciudades y regiones en la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia: resultados de la consulta específica del CDR-CMRE. COR-2021-00131-00-00-TCD-TRA*. Disponible en <https://memportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?pdf=true&doc=COR-2021-00131-00-00-TCD-TRA-ES.docx>
- Comisión Europea (2021). *Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa. Conjunto práctico de herramientas*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit
- De la Fuente, A. (coord.), Arruñada, B., García Díaz, M. A., Jansen, M., Rodríguez, D., Sánchez, A. R. (2022). *Seguimiento de la crisis del coronavirus y del Plan de Recuperación* [Boletín Covid, n.º 14, Estudios sobre la Economía Española, 2022/02]. FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-02.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio
- Delgado, F. J. (2021). Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2(50), 5-12. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.21.009>
- Fernández, R. y Murillo, E. (2020). Las políticas de desarrollo regional en España. En L. Ayala y J. Ruiz-Huerta (coord.), *4.º Informe sobre la desigualdad en España. Una perspectiva territorial*. Fundación Alternativas. <https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/capitulo-4-las-politicas-de-desarrollo-regional-en-espana>
- Gobierno de España (2021a). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf
- Gobierno de España (2021b). *Informe de ejecución del Plan de recuperación*. Disponible en <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/informe-de-ejecucion-del-plan>
- Gobierno de España (2022a). *Avances en la ejecución del Plan de Recuperación* [Presentación Comisión mixta. 10 de febrero de 2022]. Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-02/10022022_Presentacion_balace_PRTR_febrero-2022.pdf
- Gobierno de España (2022b, abril). *II Informe de situación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-04/28042022_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion.pdf
- Ministerio de Hacienda (2022, 15 de octubre). *Plan presupuestario de 2022*. Reino de España. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2022/Plan-Presupuestario-2022-ES.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2020, 28 de diciembre). *Hacienda comunica a las CC.AA el reparto de los 10.000 millones de la iniciativa REACT-UE para reactivar la economía* [Nota de prensa]. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/28-12-20%20NP%20Reparto%20CCAA%20Fondo%20REACT-EU.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021a, 21 de enero). *La ministra de Hacienda preside la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [Nota de prensa] <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/21-01-21%20NP%20Conferencia%20Sectorial%20Plan%20Recuperacion.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021b, 2 de agosto). *Las comunidades autónomas ya tienen asignados más de 7.250 millones de los fondos UE para la transición ecológica, la vivienda o la educación. Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [Nota de prensa]. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/020821-sectorial-plan-recuperacion.aspx>
- Ministerio de Política Territorial (2022). *Reglamentos de las Conferencias Sectoriales. Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Consultado el 10 de enero de 2022. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl/parrafo/0/REGLAMENTO-INTERNO-CSPRTR-aprobado-2021.pdf.pdf

- Murillo, E. (2021, 11 de marzo): Las CC.AA y los fondos europeos para la recuperación. En *Seminario Los Fondos europeos para la reconstrucción, un proyecto de Europa*. Fundación Manuel Giménez Abad y Real Instituto Elcano.
- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021). *Boletín Oficial del Estado* (n.º 234, sec. I, de 30 de septiembre de 2021, 119830-119879). <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/29/hfp1030>
- Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021). *Boletín Oficial del Estado* (n.º 234, de 30 de septiembre de 2021), 119880-119892, <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/29/hfp1031>
- Real Decreto 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2020). *Boletín Oficial del Estado* (n.º 341, sec. I, de 31 de diciembre de 2020, 126733-126793). <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/12/30/36>
- Sérvulo González, J. y Gutiérrez H. (2021, 13 de diciembre). España acelera con los fondos de recuperación de la UE tras superar las trabas iniciales. *El País*. Consultado el 20 de diciembre de 2021. <https://elpais.com/economia/2021-12-13/espana-acelera-con-los-fondos-de-recuperacion-de-la-ue-tras-superar-las-trabas-iniciales.html#:~:text=Espa%C3%B1a%20ha%20recibido%20dos%20buenas,Plan%20de%20Recuperaci%C3%B3n%20y%20Resiliencia>
- Steinberg, F. (2021, 11 de marzo). *Oportunidades y retos de los fondos europeos para la recuperación en España*. *Seminario Los Fondos europeos para la reconstrucción, un proyecto de Europa*. Fundación Manuel Giménez Abad y Real Instituto Elcano.
- Vaquero, A. y Cadaval, M. (2021). ¿Qué podemos esperar de los fondos europeos? *Revista de Administración & Ciudadanía (A&C)*, 16(2), 225-244. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4880>



Referencia: Perna, R., Cruz-Martínez, G., Moreno Fuentes, F. J. (2022). Movilidad de pacientes y descentralización sanitaria: respuestas y retos en el Sistema Nacional de Salud español. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 27-44.
<https://doi.org/10.24965/gapp.11021>

Movilidad de pacientes y descentralización sanitaria: respuestas y retos en el Sistema Nacional de Salud español

Patient mobility and healthcare decentralization: responses and challenges in the Spanish National Healthcare System

Perna, Roberta

Université de Liège (Bélgica)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6700-1997>

r.perna@uliege.be

NOTA BIOGRÁFICA

Roberta Perna es doctora en Sociología Política por la Universidad de Turín. Su investigación se centra en la relación entre movilidad y Estado de bienestar desde una perspectiva comparada y multinivel, prestando particular atención a las políticas sanitarias. Actualmente, es investigadora postdoctoral Marie Skłodowska-Curie en la Universidad de Lieja. Anteriormente estuvo afiliada al Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC).

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>

gicruz@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Gibrán Cruz-Martínez es profesor en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid. Su investigación se centra en la política social comparada, los regímenes de bienestar, y los determinantes del desarrollo del estado de bienestar. Anteriormente estuvo afiliado al Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC), Universidad de Agder y University College London. Es coeditor de *Alternautas*.

Moreno Fuentes, Francisco Javier

Instituto de Políticas y Bienes Públicos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas – IPP-CSIC (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1393-6225>

javier.moreno@cchs.csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencia Política por la UAM y el Instituto Juan March. Científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC). Es miembro del equipo español de la red ESPN de la Comisión Europea. Áreas de interés: análisis de políticas públicas en perspectiva comparada, regímenes de bienestar, inmigración y políticas urbanas.

RESUMEN

La creciente movilidad interregional de pacientes en el sistema de salud español demanda mecanismos de coordinación vertical y horizontal ante la multiplicidad de actores e instituciones involucradas en un

sistema de salud descentralizado. En este artículo analizamos las herramientas desarrolladas en el conjunto del sistema sanitario español para hacer frente a la movilidad de pacientes hacia centros de excelencia (CSUR) y entre áreas limítrofes (acuerdos y convenios bilaterales), así como los mecanismos de compensación financiera desarrollados para hacer frente a la movilidad de pacientes. El estudio combina un análisis descriptivo sobre liquidaciones y asistencias sanitarias en las 17 CC.AA, Ceuta y Melilla, con una revisión de documentos y entrevistas con informantes clave. A lo largo del texto, se pone de manifiesto la existencia de retos institucionales, políticos y, sobre todo, financieros para alcanzar una efectiva coordinación entre los actores públicos del SNS para responder a la movilidad de pacientes.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza multinivel; sistema sanitario; movilidad de pacientes; coordinación horizontal; España.

ABSTRACT

Increasing interregional mobility within the Spanish national health system demands vertical and horizontal coordination mechanisms among the multiplicity of stakeholders and institutions providing health care in a decentralized health system. In this article, we analyze the mechanisms introduced in the Spanish health system to handle the mobility of patients to centers of excellence (CSUR) and between bordering regions (bilateral agreements and conventions), as well as the financial tools developed to deal with interregional mobility. This study combines a descriptive analysis of billing and health care in the 17 Autonomous Communities, as well as in Ceuta and Melilla, along with a review of documents and interviews with key informants. Throughout the text, the study highlights the existence of institutional, political and, above all, financial challenges to achieve effective coordination between public actors of the NHS to respond to the mobility of patients.

KEYWORDS

Multilevel governance; health system; patient mobility; horizontal coordination; Spain.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA GOBERNANZA MULTINIVEL DEL SNS. 1.1. MARCO JURÍDICO. 2. METODOLOGÍA. 3. MOVILIDAD DE PACIENTES EN EL SNS ESPAÑOL: DINÁMICAS Y RETOS. 3.1. CSUR: GESTIONAR LA MOVILIDAD DE PACIENTES HACIA CENTROS DE ALTA ESPECIALIZACIÓN. 3.2. ACUERDOS Y CONVENIOS ENTRE CC.AA: MOVILIDAD DE PACIENTES EN ZONAS LIMÍTROFES. 3.3. FCS Y FOGA: RETOS FINANCIEROS ANTE LA MOVILIDAD DE PACIENTES. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

El presente artículo pretende analizar los instrumentos de coordinación vertical y horizontal en materia sanitaria en relación con la movilidad de pacientes en el conjunto del SNS español, así como las inconsistencias que se manifiestan durante la implementación de dichos instrumentos. En particular, el análisis se centra en dos instrumentos puestos en práctica para garantizar el derecho a la atención sanitaria a aquellos pacientes desplazados o derivados a una CC.AA diferente a aquella en la que residen habitualmente: el establecimiento de Centros, Servicios y Unidades de Referencia (CSUR) designados para el tratamiento de determinadas patologías, y la firma de acuerdos y convenios bilaterales en materia sanitaria entre CC.AA. Asimismo, el análisis trata de los mecanismos de compensación financiera desarrollados a nivel central para garantizar el principio de equidad en el conjunto del SNS español (FCS y FOGA), cuya relevancia es transversal tanto para los CSUR, como para los acuerdos y convenios bilaterales de cooperación sanitaria.

La movilidad interregional de pacientes constituye un importante reto para los sistemas sanitarios, y en particular para aquellos caracterizados por un alto nivel de descentralización, como es el caso del Sistema

¹ Los autores quisieran agradecer los comentarios de los evaluadores y al equipo editorial de GAPP. La investigación sobre la que se basa este artículo se ha beneficiado de una financiación del Instituto Nacional de Administración Pública en el marco del Ejercicio 2020/2021 (Proyecto 215) y se ha desarrollado durante el período de vigencia del proyecto PID2019-109650RB-I00, del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico de la I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad. Agradecimientos especiales a los informantes clave que han colaborado generosamente con esta investigación exploratoria y a Giulia di Lisio, Jairo Sánchez García y Gaëtan Menard por su asistencia en la investigación.

Nacional de Salud español (SNS). Para garantizar una atención sanitaria a todos en igualdad de condiciones en el conjunto del territorio nacional, es necesario desarrollar una acción coordinada entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos (coordinación vertical), así como entre los sistemas sanitarios de las CC.AA (coordinación horizontal). A nivel práctico, dicha coordinación implica la definición y puesta en práctica de mecanismos de regulación y provisión de tratamientos sanitarios, así como la articulación y gestión de un sistema de compensación financiera entre servicios sanitarios regionales.

La literatura internacional resalta diversos factores que pueden influir en el desarrollo y aplicación de herramientas para garantizar la cobertura efectiva de la atención sanitaria a toda la población sin tomar en consideración el lugar donde se encuentren en el momento de necesitar dicha asistencia. Analizando el caso italiano, por ejemplo, Balía et al. (2016) resaltan la utilidad de distinguir pacientes desplazados dentro del territorio por tipo de ingreso hospitalario (cirugía, urgencias, etc.), e identifican los incentivos económicos y la especialización de hospitales como determinantes de la movilidad interregional de pacientes. Al mismo tiempo, Tediosi et al. (2009) destacan cómo la descentralización del sistema sanitario italiano amplifica las diferencias interregionales, a pesar de la existencia de un mecanismo de asignación de recursos entre regiones. Mirando a la movilidad internacional, el establecimiento de acuerdos bilaterales destaca como práctica de coordinación entre países para garantizar el acceso a la atención sanitaria a ciudadanos desplazados dentro y fuera de la Unión Europea (Comisión Europea, 2017; Holzmann, 2016), por los cuales la existencia de vínculos económicos e históricos parece ser un factor clave a la hora de explicar el grado de cooperación sanitaria entre países vecinos (Délano, 2014; Konstantinidou, 2019).

En este sentido, el estudio del caso español, caracterizado por un sistema de salud fuertemente descentralizado, la existencia de mecanismos de coordinación entre actores sanitarios a nivel vertical y horizontal, y la existencia de registros que permiten desagregar las asistencias sanitarias a poblaciones desplazadas por tipo de ingresos, resulta de especial interés. En España, el abultado volumen de pacientes tratados en una Comunidad Autónoma distinta de aquella en la que residen incluye tanto a personas que reciben atención sanitaria mientras se encuentran temporalmente fuera de su lugar de residencia (generalmente a través de las urgencias), como a pacientes derivados por los responsables sanitarios de su propia comunidad para recibir tratamientos (generalmente con alto nivel de especialización) en otra comunidad. Solo en 2019, las CC.AA prestaron servicios a pacientes desplazados dentro del territorio español en, al menos, las siguientes formas: 3.592 asistencias hospitalaria, 65.549 procedimientos ambulatorios, 22.325 derivaciones a centros de referencia, y 3.820.378 asistencias a pacientes atendidos sin derivación sanitaria (MSCBS, 2021a, 2021c). Sin embargo, tanto la investigación académica (Urbanos-Garrido, 2016) como los informes del Defensor del Pueblo han señalado la existencia de inconsistencias, barreras y dificultades a la hora de garantizar el acceso de los pacientes desplazados a la cartera de servicios del SNS en determinadas circunstancias en las que se encuentran fuera de su comunidad de residencia.² En diversas ocasiones, de hecho, el Defensor del Pueblo ha conminado al Ministerio de Sanidad y a las autoridades sanitarias autonómicas a resolver los problemas relacionados con la movilidad de pacientes entre Servicios Regionales de Salud (SRS).

El presente artículo tiene el propósito de examinar los diferentes instrumentos de coordinación sanitaria desarrollados en el marco del SNS frente a la movilidad de pacientes, así como las inconsistencias que se manifiestan en su implementación. En particular, se analizan los retos institucionales, políticos y presupuestarios que pueden limitar la coordinación efectiva entre los actores del SNS y, por consecuencia, afectar al objetivo de garantizar la asistencia sanitaria a todos los pacientes en igualdad de condiciones, independientemente de cual sea su lugar de residencia habitual.

La investigación sigue el enfoque propio del análisis de políticas públicas, en un estudio de caso con diseño de investigación de métodos mixtos. Se combina un análisis descriptivo basado en una revisión de documentos y entrevistas a expertos e informantes claves, con un análisis de la serie temporal de liquidaciones y asistencias sanitarias en las 17 CC.AA, así como en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (cuyo sistema sanitario es gestionado por el Gobierno central a través del INGESA). El período temporal del análisis es de 2002 (primer año tras la creación del Fondo de Cohesión Sanitaria) hasta el 2020 (último año con datos disponibles).

El artículo se organiza de la siguiente manera: tras esta introducción se desarrolla el marco conceptual donde se destacan los retos de la gobernanza multinivel en un SNS descentralizado y se contextualiza el marco legal. Posteriormente se procede a detallar la metodología utilizada en el desarrollo de la investiga-

² Defensor del Pueblo (VV.AA). Informe anual del Defensor del Pueblo. https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual

ción. A continuación, se presentan los resultados, haciendo especial énfasis en los tres siguientes sub- apartados: (1) retos a la movilidad de pacientes hacia centros de referencia, (2) retos a la movilidad de pacientes en zonas limítrofes, (3) retos financieros de la movilidad de pacientes. Finalmente se presentan las conclusiones, las limitaciones del trabajo y las líneas de investigación que quedan abiertas para futuros trabajos.

1. LA GOBERNANZA MULTINIVEL DEL SNS

Desde su fundación, el SNS se ha caracterizado por su creciente grado de descentralización. El Gobierno central es responsable de la elaboración de la legislación básica, la cual es válida en todo el territorio nacional, mientras que desde inicios de los 2000 las CC.AA constituyen los actores políticos centrales en el ámbito de la sanidad (Moreno, 2009). Esto implica que el derecho a la atención sanitaria tiene contenidos distintos en las 17 CC.AA en relación a las diferentes prioridades políticas y a los recursos que cada gobierno autonómico moviliza (Gallego et al., 2018). Asimismo, la compleja articulación de competencias y responsabilidades entre niveles de gobierno implica que las políticas públicas en este ámbito no pueden ser adoptadas de manera unilateral y *top-down* por el Gobierno central, sino que resultan de la combinación (más o menos coherente y convergente) de medidas aplicadas por los distintos actores públicos del SNS (del Pino y Rubio, 2013). Ese elevado grado de descentralización permite abordar de manera más eficiente la diversidad de circunstancias a las que han de responder los sistemas sanitarios de las diferentes CC.AA, ha permitido reducir las desigualdades en el grado de desarrollo de dichos sistemas sanitarios, al tiempo que ha permitido el surgimiento de mecanismos de experimentación y emulación que han mejorado los resultados del conjunto del SNS (Rico et al., 1999). Asegurar la cooperación vertical y horizontal entre la multiplicidad de instituciones y actores implicados en la política sanitaria representa, sin embargo, uno de los aspectos más complejos y conflictivos de la gobernanza multinivel del SNS (Subirats y Gallego, 2011).

Como señala la literatura académica sobre las dinámicas del Estado del bienestar (entre otros: McEwen y Moreno, 2005; Kleider y Lopes, 2021), la descentralización de las responsabilidades sobre este ámbito de política genera un espacio compuesto por una multiplicidad de actores públicos, incrementando así el rango de posibles alianzas y coaliciones, pero también los puntos de veto y obstrucción a la adopción de nuevas medidas. Los gobiernos subnacionales pueden hacer un uso estratégico de los puntos de veto disponibles para evitar adoptar las decisiones que otros niveles de gobierno puedan querer imponer y que no coincidan con su propia agenda política (Jordan, 2011; Del Pino y Ramos, 2018). De igual modo, pueden trasladar la culpa de las decisiones impopulares (reformas, recortes, etc.) a otros niveles gubernamentales en una clara estrategia de «evitación de la culpa» (Pierson, 1995), y esto es más probable que ocurra cuando los diferentes niveles de gobierno están en manos de diferentes partidos (del Pino & Ramos, 2018).

En ese aspecto, los SRS constituyen un elemento esencial de la nueva identidad autonómica, y actúan como elementos movilizados de los votantes, así como instrumentos para consolidar sentimientos de pertenencia regional (Greer, 2010; Mota y García-Albacete, 2016). La tendencia a capitalizar los servicios sanitarios públicos puede llevar a que domine la necesidad de jugar a diferenciarse, convirtiendo a los SRS en espacios propicios para la capitalización partidista. Por consecuencia, los espacios para el debate y la coordinación de la política sanitaria pueden convertirse en ámbitos en los que visibilizar la confrontación entre los actores políticos que operan en los niveles vertical y horizontal del gobierno de la sanidad (Repullo, 2007).

1.1. Marco jurídico

La Ley 14/1986 General de Sanidad definió las bases del SNS, iniciando el proceso de transferencia de la responsabilidad de los servicios de salud a las CC.AA, proceso que alcanzó su punto crítico en 2001, cuando todas las CC.AA obtuvieron plenas competencias en la materia. El gradual desarrollo de una estructura de gobernanza multinivel en el ámbito de la política sanitaria supuso la articulación de diferentes combinaciones de responsabilidades políticas, de gestión y financieras entre distintos niveles de gobierno y actores políticos, posicionando a los Gobiernos autónomos y al Ministerio de Sanidad como los principales actores institucionales en liza en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), órgano que representa la Conferencia Sectorial del ámbito sanitario en el que se adoptan las decisiones que establecen las pautas generales de funcionamiento del conjunto del SNS.

El complejo equilibrio de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno constituye en una de las fuentes de vulnerabilidad del sistema, tanto por los problemas de diseño de la gobernanza sanitaria, con fre-

cuencia reflejados en la inconcreción institucional del propio SNS (Freire, 2007), como por las dificultades de coordinación entre las distintas administraciones competentes en este ámbito de política (Rico et al., 1999). Con el objetivo de hacer frente a las posibles desigualdades derivadas de la definición institucional de un SNS descentralizado, la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (LCCSNS) 16/2003, trató de avanzar hacia un servicio sanitario descentralizado pero cohesionado (Sánchez Fernández, 2007; Bohigas y de la Puente, 2007; Solozabal Echavarría, 2006). En particular, dicha ley estableció acciones de coordinación y cooperación de las administraciones públicas sanitarias con el objetivo, entre otros, de garantizar la:

«equidad, en la línea de desarrollo del principio constitucional de igualdad, que garantice el acceso a las prestaciones y, de esta manera, el derecho a la protección de la salud en condiciones de igualdad efectiva en todo el territorio, posibilitando así la libre circulación de todos los ciudadanos y permitiéndoles recibir atención sanitaria independientemente del lugar de su residencia.» (LCCSNS, Exposición de motivos, I).

Para incentivar el desarrollo de prácticas de cooperación entre SRS (Freire, 2007), la LCCSNS reforzó el Fondo de Cohesión Sanitaria (FCS), creado por la Ley 21/2001, con objeto de transformarlo en un instrumento más eficiente de compensación financiera entre CC.AA por el coste de los tratamientos a pacientes derivados de una CC.AA a otra previa derivación por parte de esta última a través del Sistema de Información del FCS (SIFCO). Con la aprobación del Real Decreto 1207/2006, se establecieron las cuantías específicas que debían ser transferidas a las CC.AA por la atención sanitaria de pacientes residentes en otras áreas geográficas y se atribuía la responsabilidad sobre la gestión y distribución de dicho fondo al Ministerio de Sanidad.

Ese mismo año, el Real Decreto 1302/2006 puso en marcha el sistema de Centros, Servicios y Unidades de Referencia (CSUR) del SNS con el objetivo de dar respuesta a los retos planteados por determinadas patologías y necesidades de tratamientos farmacológicos especializados que resultarían extremadamente complejos, onerosos y hasta contraproducentes en términos de calidad si se tratasen de abordar en el seno de cada uno de los SRS. En línea con los principios de la LCCSNS, los CSUR deberían dar cobertura a todo el territorio nacional y comprometerse a atender a todos los pacientes, independientemente de su lugar de residencia habitual.

A partir del Real Decreto-ley 16/2012, la función de compensación financiera entre CC.AA por la movilidad de pacientes fue complementada con el Fondo de Garantía Asistencial (FOGA). A este fondo se le asignó la misión de compensar a las CC.AA por los servicios prestados a pacientes que precisen asistencia médica durante su estancia temporal en otra CC.AA y que no estuvieran cubiertos por el FCS. Al mismo tiempo, el Real Decreto-ley 16/2012 definió ambos fondos como de naturaleza extrapresupuestaria³, por lo que desde entonces no están incluidos en los Presupuestos del Ministerio de Sanidad y su dotación depende de la voluntad explícita del Gobierno central en cada ejercicio presupuestario. En un contexto de consolidación fiscal y fuerte recorte presupuestario como el que definió a los primeros años de la década de los 2010, las cuantías asignadas a esos fondos sufrieron mermas muy significativas. Estas mermas debilitaron la capacidad de los fondos para funcionar como instrumentos de coordinación y facilitación de la movilidad de pacientes entre los distintos SRS (Repullo y Freire, 2016) y, como se verá a continuación, representan un aspecto central en las fricciones entre instituciones implicadas en la gobernanza de la movilidad de pacientes en el seno del SNS.

2. METODOLOGÍA

Para generar y analizar la evidencia empírica sobre la que se apoya este análisis de la movilidad de pacientes en el seno de un sistema sanitario fuertemente descentralizado nos basamos en fuentes primarias y secundarias. Por lo que respecta a las últimas, recopilamos documentos oficiales (textos legislativos nacionales y regionales; textos de los acuerdos, convenios y protocolos en materia de cooperación sanitaria disponibles públicamente, informes publicados por el Ministerio de Sanidad y las Consejerías de Sanidad de las CC.AA), así como «literatura gris» elaborada por organizaciones de la sociedad civil y asociaciones de profesionales sanitarios que tratan el tema analizado.

Ofrecer una imagen clara y precisa del fenómeno de la movilidad de pacientes en base a la documentación oficial no resulta, sin embargo, tarea fácil. En materia de acuerdos y convenios bilaterales, una de las fuentes oficiales es el Boletín Oficial de las Cortes Generales, pero este Boletín da visibilidad tan solo

³ El FOGA nace desde un principio como un fondo de carácter extrapresupuestario.

a una pequeña parte de la actividad de cooperación horizontal, reflejando únicamente aquellos textos que necesitan comunicación al Senado o autorización por parte de las Cortes según lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución. Los protocolos entre Presidentes de CC.AA constituyen otra figura recurrente de cooperación inter-autonómica, aunque no están sometidos a los requisitos de transmisión previstos en la Constitución, por lo que resulta complejo detectar la existencia de estas herramientas de cooperación horizontal. Finalmente, los Registros de Convenios disponibles en algunas CC.AA representan otro instrumento para recopilar la actividad de cooperación horizontal en materia sanitaria. Sin embargo, estos Registros están disponibles solo para las CC.AA de Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares y Navarra.

En lo que respecta a los datos financieros, hemos analizado los datos disponibles sobre el saldo de liquidaciones del FCS y FOGA facilitados por el Ministerio de Sanidad para el periodo 2014-2020. El 2014 es el primer año con datos disponibles del total de saldos de liquidaciones incluyendo tanto FCS como FOGA⁴. El saldo de liquidaciones permite conocer si las CC.AA son emisoras netas (saldos negativos), o receptoras netas (saldos positivos) de liquidaciones. Además, es posible desglosar la liquidación del FCS entre saldos parciales en atención hospitalaria (Anexo 1 del Real Decreto 1207/2006 y modificaciones), procedimientos ambulatorios (Anexo 2) y CSUR (Anexo 3). Asimismo, es posible desglosar la liquidación total de FOGA por atención primaria y farmacia. Sin embargo, los datos proporcionados por el Ministerio de Sanidad para el desarrollo de esta investigación no permiten reconstruir flujos cruzados entre CC.AA.

Además del recurso a fuentes secundarias, el estudio se ha basado en la evidencia empírica cualitativa generada a través de la realización de once entrevistas semi-estructuradas en profundidad a informantes clave (ocho responsables y ex-responsables del SNS, dos responsables de asociaciones de pacientes y un técnico responsable del área sanitaria del Defensor del Pueblo).

3. MOVILIDAD DE PACIENTES EN EL SNS ESPAÑOL: DINÁMICAS Y RETOS

3.1. CSUR: gestionar la movilidad de pacientes hacia centros de alta especialización

El primer ámbito en el que se centra nuestro análisis es el sistema de CSUR, creado por el RD 1302/2006. Según lo establecido por dicho RD, los Centros de Referencia son definidos como aquellos centros que centran su actividad en determinadas patologías cuya prevención, diagnóstico o tratamiento esté incluido en la cartera de servicios comunes del SNS y que cumplan determinadas características⁵. Los Servicios y las Unidades de Referencia, por su parte, atienden tanto los tratamientos para los que son reconocidos como referencia, como otras patologías para las que no han recibido dicho reconocimiento.

La designación de un centro como CSUR es acordada en el CISNS, al igual que ocurre con el número de CSUR que se estiman necesarios y su ubicación estratégica dentro del sistema, con un enfoque de planificación conjunta tal y como establece el RD 1302/2006. Cualquier Servicio o Unidad que se proponga para ser considerado como CSUR debe contar con la autorización sanitaria de funcionamiento y el informe favorable de la comunidad autónoma donde está ubicado⁶. Para designar un centro como CSUR se valora tanto el conocimiento y experiencia de sus profesionales en el manejo de la patología o procedimiento específico para el cual se pretende convertir en referencia, como una serie de requisitos relativos al equipamiento necesario para desarrollar la actividad, la disponibilidad de otros recursos además de los del propio servicio o unidad que pretende ser de referencia para facilitar una adecuada atención del paciente. El aspirante a CSUR debe probar indicadores de procedimiento y resultados adecuados, disponer de un sistema de información que permita el conocimiento de la actividad y la evaluación de la calidad de los servicios prestados y

⁴ Los datos de 2002-2012 nos presentan la distribución de recursos presupuestarios del FCS a las CC.AA. Es a partir de 2014 cuando podemos incluir FOGA y FCS en el análisis de liquidaciones de saldos, ya que el año 2013 incluye todavía solo el saldo del FCS.

⁵ Los criterios que los Centros de referencia deben cumplir son: a) Requerir técnicas, tecnologías y procedimientos preventivos, diagnósticos y terapéuticos de elevado nivel de especialización, para los que es esencial la experiencia en su utilización que sólo es posible alcanzar y mantener a través de ciertos volúmenes de actividad; b) Requerir alta tecnología que atendiendo a su relación coste-efectividad y a los recursos disponibles precise de la concentración de un número mínimo de casos; c) Tratarse de enfermedades raras que, por su baja prevalencia, precisan de una concentración de casos para su adecuada atención.

⁶ El Comité de Designación de los CSUR, dependiente del CISNS, está formado por representantes de todas las CC.AA y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Es el encargado de proponer al CISNS las áreas de conocimiento sobre las que actuar y su priorización, las patologías, técnicas, tecnologías y procedimientos (hasta la fecha 66) que deberían ser tratados en unidades de referencia, así como la propuesta de designación de los CSUR que han cumplido los criterios establecidos y han sido acreditados por un periodo de 5 años que debe ser renovado.

debe ser capaz de proporcionar formación a otros profesionales en la actividad designada como de referencia. Al Ministerio de Sanidad le corresponde acreditar aquellos servicios de referencia que sean designados como estratégicos atendiendo a los criterios de calidad que para cada uno de ellos se establezcan, así como proceder a su reevaluación cada cinco años.

Para garantizar la atención sanitaria a todos los pacientes en igualdad de condiciones, y desde un enfoque de planificación conjunta, el RD 1302/2006 establece el protocolo específico por el cual la Comunidad Autónoma donde reside el paciente puede tramitar su derivación a un CSUR situado en otra comunidad para ser tratado por alguna patología incluida en la lista de tratamientos que precisan de este tipo de intervención (Fariñas, 2015). Dicha tramitación se gestiona a través del SIFCO y la financiación de los tratamientos proporcionados en los CSUR a pacientes derivados desde otros SRS se vehicula a través del FCS (Anexo 3, sub-sección 3).

De los 8 CSUR reconocidos en junio de 2008, se ha pasado a más de 279 en 2020, de los cuales el 84 % se concentran en 4 CC.AA: 88 en Cataluña, 84 en la Comunidad de Madrid, 37 en Andalucía y 25 en la Comunidad Valenciana (MSCBS, 2021b), apuntando a la existencia de un patrón de desigualdad territorial en la distribución de estos recursos sanitarios altamente especializados, patrón que refleja la persistencia de desigualdades dotacionales previas a la propia fundación del SNS.

Los procesos de selección y gestión de los CSUR constituyen en sí mismos un «anizador» de la complejidad de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno y actores del SNS, ya que en ellos se focaliza el tensionamiento de la voluntad política e intereses dentro de la administración sanitaria. Su desarrollo pone de manifiesto la existencia de diferentes intereses y puntos de veto en los distintos niveles de gobernanza del SNS. Como comenta uno de nuestros informantes claves:

«Los CSUR surgen por presiones de grupos de profesionales que están en la vanguardia en materia de investigación y necesitan más pacientes para tener más experiencia, apoyados muchas veces por asociaciones de pacientes, que son los que de alguna manera han presionado para que nosotros [los políticos] nos activemos en esto. Incluso hemos tenido a veces muchas presiones por profesionales que querían un CSUR pero no había un número suficiente de pacientes. Así que a veces hemos tenido que cortar intereses particulares.» (Entrevista 6).

Junto a los intereses de los *stakeholders*, el componente de estatus derivado de la ubicación de un CSUR en el territorio de una Comunidad Autónoma es positivamente valorado por los responsables políticos autonómicos. Como claramente señala uno de nuestros informantes clave con experiencia en el proceso de selección de CSUR en el seno del CISNS:

«El problema que tienes es que a veces autorizas un CSUR y luego, por lo que sea, cambian las circunstancias, se introducen exigencias mayores, o tiene debilidades el propio centro porque se fue personal o por lo que sea, o dejaron de prestarle atención, y luego ya quitarlo... (Cuando en una ocasión se decidió retirarle el reconocimiento como CSUR a un hospital) el Consejero (de la comunidad autónoma donde se encontraba ese hospital) se revolvió un poco, pero luego regresó a su comunidad y allí exigió responsabilidades. Porque ellos quieren quedar bien. Hay una búsqueda de protagonismo.» (Entrevista 3).

Sin embargo, la conveniencia de articular este tipo de mecanismos colaborativos choca con las dificultades de coordinación de un sistema sanitario prácticamente federal en el que la financiación vinculada a la movilidad de pacientes continúa siendo problemática. La práctica desaparición del FCS destinado a financiar, entre otros, los tratamientos incluidos en el programa de derivación hacia los CSUR, es mencionada por diversas asociaciones de pacientes como uno de los factores clave para explicar la significativa reducción del número de derivaciones bajo el paraguas de este programa. Así, la Federación Española de Enfermedades Raras señalaba que la infrafinanciación del FCS:

«traerá consecuencias negativas directas como la importante disminución del número de derivaciones de pacientes a los CSUR [...], ya que las CC.AA de origen se mostrarán aún más reticentes a la derivación al tener que asumir los gastos de la misma sin tener garantizado el reembolso por parte del Estado.» (Redacción Médica, 2015).

De manera parecida, la Asociación de afectados por el síndrome Rendu Osler Weber de España afirmaba que:

«Aunque cada Comunidad Autónoma dispone de una partida económica para los traslados y derivaciones de pacientes, el número tan alto de pacientes trasladados y derivados hace que la

carga económica sea mayor. Por ello, una vez comenzado el proceso de derivación, éste termina en: rechazo de la atención a pacientes procedentes de otras zonas, remisión al sistema de salud de su región, o solicitud obligatoria de una tarjeta de desplazado.» (Asociación HHT España, 2017).

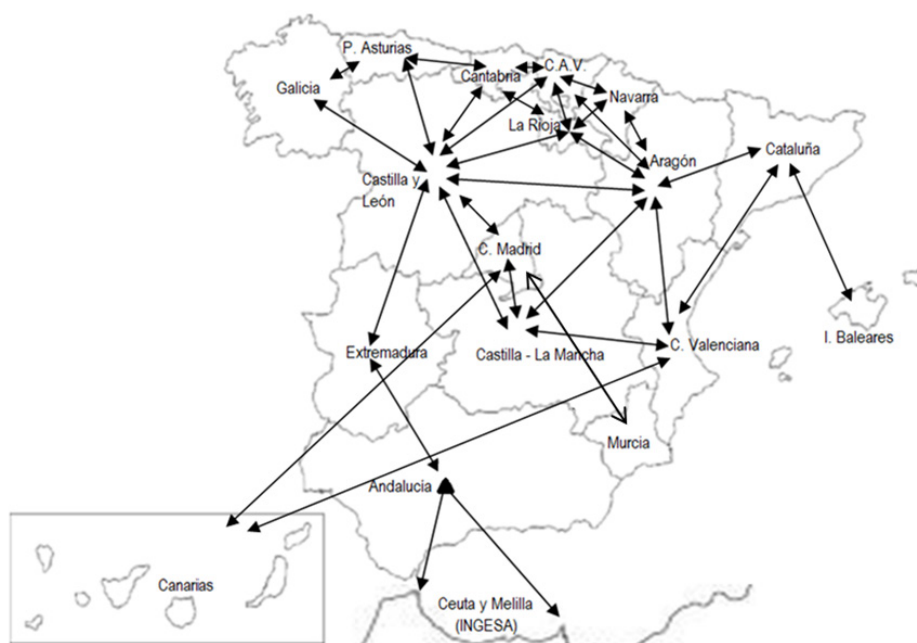
Frente a ese reto financiero, en enero de 2021 la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas del Congreso aprobó una resolución (Cortes Generales, 2020) en la que instaba al Gobierno central a seguir las recomendaciones emitidas por el Tribunal de Cuentas en su Informe de fiscalización del sistema de compensación de los gastos por asistencia sanitaria gestionado por el Ministerio de Sanidad del ejercicio 2017 (Tribunal de Cuentas, 2020), y a dotar en los Presupuestos Generales del Estado de 2021 una partida suficiente para compensar las actividades de los CSUR. Además, conminaba al Ministerio de Sanidad a mejorar el conocimiento sobre los costes de los centros que atienden y prestan los servicios sanitarios abonados con el FCS, así como a establecer mecanismos para que tanto los costes como los procesos, patologías, técnicas, tecnologías o procedimientos que han de ser financiados con cargo al FCS puedan ser actualizados de un modo más ágil.

3.2. Acuerdos y convenios entre CC.AA: movilidad de pacientes en zonas limítrofes

El establecimiento de protocolos, convenios y acuerdos bilaterales de cooperación en materia sanitaria entre CC.AA constituye el segundo eje fundamental en torno al cual se han articulado las respuestas institucionales y políticas a las demandas de salud de la población en el seno del sistema sanitario descentralizado español.

Actualmente podemos reconstruir la existencia de más de 50 protocolos, convenios y acuerdos bilaterales que tratan de la cooperación en materia sanitaria entre CC.AA (Figura 1). Aragón, Castilla y León, La Rioja, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca son las Comunidades más activas en términos relativos, ya que han establecido acuerdos y convenios de colaboración con todas las comunidades limítrofes, mientras que Murcia, las Islas Baleares y Canarias y Andalucía parecen prestar escasa atención a esta herramienta de colaboración bilateral.

FIGURA 1. CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL PARA LA ATENCIÓN SANITARIA DE PACIENTES PROCEDENTES DE OTRAS COMUNIDADES



Fuente: Convenios tramitados al Senado y publicados en el BOCG-Senado (2000-2020); Instituto de Derecho Público (2000-2018)⁷. Elaboración propia.

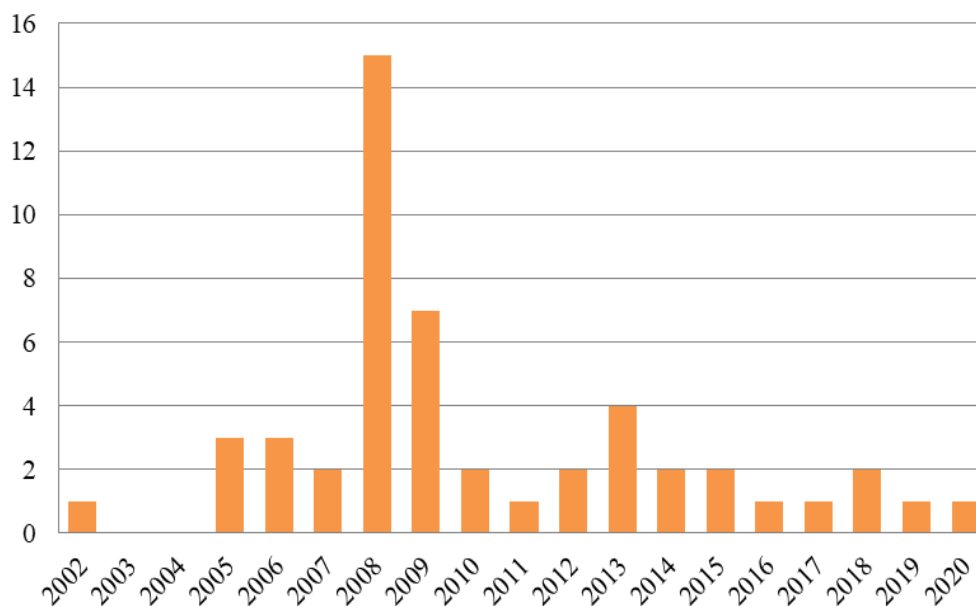
⁷ Informes Comunidades Autónomas. Disponibles en <http://idpbarcelona.net/coleccion-informe-comunidades-autonomas/informe-comunidades-autonomas/> (último acceso: 09-02-2021).

Tal y como sugiere la Figura 1, la posición geográfica de una Comunidad, y por consecuencia la existencia de vínculos históricos, económicos y culturales especiales con territorios limítrofes parece representar un factor relevante, aunque no suficiente, para interpretar el diferente grado de implicación de las CC.AA con estos instrumentos de cooperación. Como explican nuestros entrevistados, los acuerdos «se han hecho en base a la historia» (Entrevista 6), y «se hicieron muchos acuerdos, porque las relaciones han existido siempre» (Entrevista 5).

Sin embargo, son las dinámicas macroeconómicas generales que parecen constituir el factor determinante para interpretar las tendencias generales (Figura 2). Si el momento de auge de la cooperación interautonómica en materia sanitaria se remonta a finales de la década de 2000, en un período de crecimiento económico del país, la crisis económica de principios de los años 2010 redujo enormemente el número de convenios y acuerdos. A partir de 2012, la práctica desaparición del FCS y su transformación en fondo extrapresupuestario ha introducido una incertidumbre estructural para las CC.AA, cuya posibilidad de verse compensadas por la atención prestada a pacientes procedentes de otras comunidades no está garantizada, provocando a su vez actitudes de desconfianza entre gobiernos autónomos.

Además de constituir un factor explicativo clave de las dinámicas generales de cooperación horizontal, el factor financiero parece fundamental a la hora de explicar algunos de los conflictos surgidos entre CC.AA en esta materia (Europa Press, 2011; Oliveras y Trillo, 2014; Sánchez, 2015; Hernández, 2015). Entre otras, merece la pena hacer referencia a la crisis surgida entre La Rioja y el País Vasco en 2011 por la claridad con la que refleja los retos financieros, institucionales y políticos para la cooperación horizontal en materia sanitaria.

FIGURA 2. CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL EN MATERIA SANITARIA, POR AÑO DE FIRMA – 2000/2020



Fuente: Convenios tramitados al Senado y publicados en el BOCG-Senado (2000-2020); Instituto de Derecho Público (2000-2018).
Elaboración propia.

Históricamente, la asistencia sanitaria entre esas dos comunidades limítrofes se gestionaba a través de un acuerdo implícito de colaboración. Sin embargo, en septiembre de 2011 la Comunidad de La Rioja, gobernada por el PP de Pedro Sanz, se negó a seguir atendiendo pacientes del País Vasco en sus hospitales (Redacción Médica, 2013), alegando la existencia de un *welfare magnet* hacia La Rioja y pidiendo una contrapartida financiera al gobierno vasco por los servicios proporcionados a sus ciudadanos.

«El problema que hubo entre La Rioja y País Vasco fue porque había localidades en País Vasco cuya atención primaria derivaba directamente, sin pasar por ningún trámite, a la atención

especializada en Logroño. Y eran los propios médicos de familia los que les daban el parte de asistencia al paciente para que se fuese al hospital, y llegaba ahí y le atendían. Claro, llegó un momento en que esto fue un problema, entre otras cosas porque Logroño se dotó de un hospital muchísimo mejor de lo que tenían anteriormente, y eso tuvo un efecto llamada importantísimo para nuestros vecinos. Y lo que se quiso en aquel momento fue establecer orden.» (Entrevista 5).

Por su parte, el gobierno vasco defendía que la contraprestación debería buscar complementar los servicios sanitarios existentes en cada región y que, en términos generales, el saldo final entre las dos comunidades por los servicios prestados a pacientes de las respectivas áreas limítrofes no era tan desigual como pretendía el Presidente riojano. Sin embargo, lo que era un problema básicamente de gestión, acabó convirtiéndose en un conflicto abiertamente político. Según lo reconstruido por uno de nuestros informantes claves, «ahí empezamos una negociación. Pero obviamente se politizó porque se quiso politizar.» (Entrevista 4).

Por un lado, en plena época preelectoral de las elecciones generales de noviembre de 2011, distintos políticos vascos movilizaron argumentos identitarios para criticar la decisión de La Rioja de interrumpir la prestación de atención sanitaria a los pacientes vascos. Así, el cabeza de lista del PNV por Álava al Congreso declaró que «ya está bien de utilizar a Euskadi y de realizar reflexiones en contra de Euskadi para obtener réditos electorales en comunidades limítrofes» (LaRioja.com, 2011, Noviembre). De manera parecida, el Lehendakari definió la actuación del Presidente riojano en términos de estrategia electoral, declarando que «ha hecho de su particular guerra a lo vasco, de su sentimiento antivasco, su base electoral» (LaRioja.com, 2011, Diciembre).

Por otro lado, los políticos riojanos hicieron hincapié en la naturaleza «cerrada» del Estado de bienestar, sosteniendo que las prestaciones proporcionadas en una Comunidad Autónoma son exclusivas de sus residentes. Así, el Presidente riojano afirmó a lo largo de los meses que al Sistema Riojano de Salud no le compete garantizar la sanidad a los vascos, sino solo a los riojanos (Redacción Médica, 2011).

Junto a la confrontación partidista, ese conflicto bilateral se convirtió en un debate a escala estatal. Dos meses después de su inicio, el Ministerio de Sanidad comentó que la decisión unilateral del Gobierno de La Rioja contradecía el principio de cooperación entre administraciones sanitarias, animando al establecimiento de un convenio bilateral entre las dos partes (Público.es, 2011), y requiriendo a la Consejería de Sanidad riojana a que anulara las instrucciones dadas a sus centros de salud para que dejaran de prestar asistencia sanitaria especializada a pacientes residentes en otra comunidad autónoma (Comisión de Sanidad y Servicios Sociales, Proposición no de Ley 161/000328). También a raíz de esa intervención el consejero vasco y su homólogo riojano aceleraron la elaboración de un acuerdo provisional que, no sin tensiones, se aprobó en otoño de 2011, y se completó en 2014.

Este episodio de crisis pone de manifiesto la naturaleza problemática (marcadamente económica) de la implementación de herramientas de cooperación horizontal en materia sanitaria (García Morales, 2011). Sin embargo, su análisis también revela la importancia de las *politics* territoriales del Estado de bienestar (McEwen y Moreno, 2005), en las cuales la cooperación horizontal en materia sanitaria se puede convertir en una arena de competición electoral entre partidos. Como comentan nuestros informantes, «La relación que hay entre comunidades no es mala. Pero, cuando empiezan los intereses políticos, se tensa bastante, porque dejan de ser relaciones técnicas.» (Entrevista 6), y estas «tensiones surgen por circunstancias puramente políticas, porque si son circunstancias económicas o de gestión, se arreglan.» (Entrevista 2).

3.3. FCS y FOGA: Retos financieros ante la movilidad de pacientes

Como evidencian las secciones anteriores, para garantizar la cobertura efectiva a la atención sanitaria de todos los beneficiarios al SNS resulta necesario responder a los retos financieros que surgen de la movilidad de pacientes. Uno de los principales problemas se materializa en 2012, cuando la dotación financiera para compensar a las CC.AA por la asistencia a pacientes derivados desde otras comunidades dejó de estar incluida en los Presupuestos del Ministerio de Sanidad y comenzó a depender de la voluntad explícita del Gobierno central en cada ejercicio presupuestario. Entre 2008 y 2012, el FCS estuvo dotado con un presupuesto anual de entre 80 y 100 millones de euros, cantidad que se redujo a partir de ese momento: 36 millones en 2013, 22 millones en 2014, 2 millones en 2015, 0 en 2016 y unos 3,7 millones desde 2017. En relación al FOGA, si bien la gestión y la elaboración de la normativa corresponde al Ministerio de Sanidad

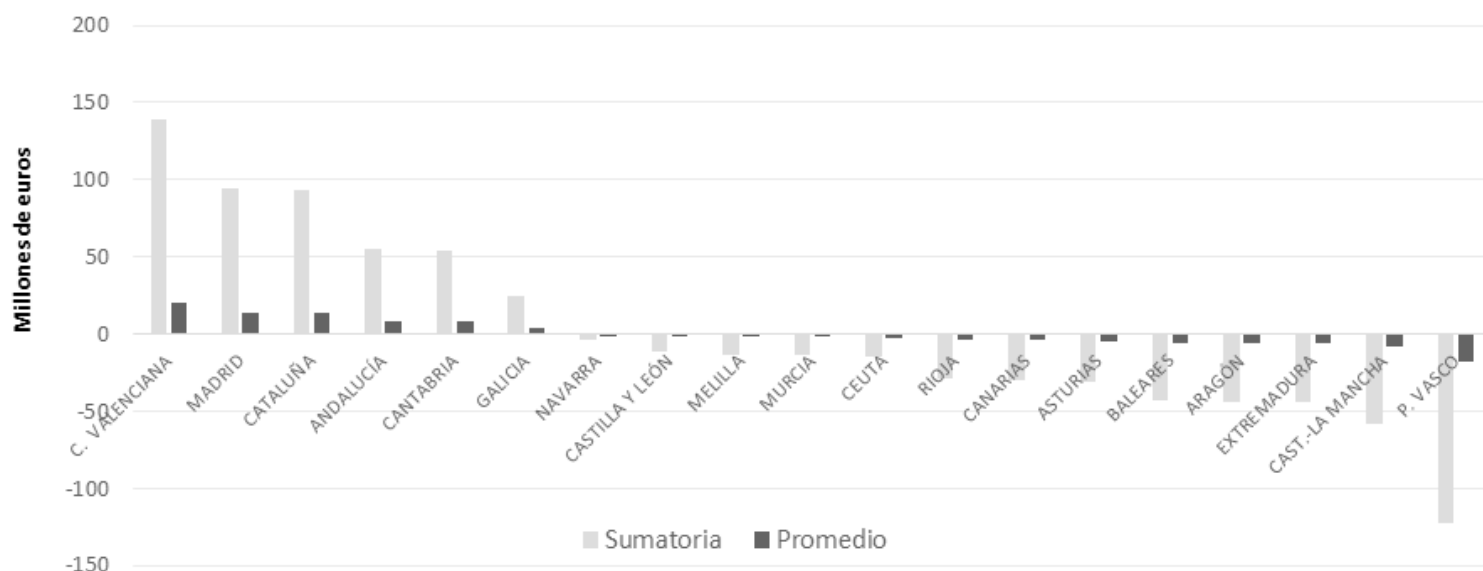
(Tribunal de Cuentas, 2020), son las propias CC.AA las que deben buscar cómo compensarse entre sí los gastos derivados de la atención sanitaria a pacientes cubiertos por ese fondo (disposición adicional 71 de la Ley 17/2012).

Por consecuencia, estos mecanismos de compensación de saldos entre CC.AA han incrementado la incertidumbre respecto al coste de tratamientos y desincentivan la atención sanitaria a pacientes procedentes de otras comunidades. En palabras de un informante, «Hay pacientes desplazados que no se controlan por darse temporalmente de baja en su Comunidad Autónoma [de residencia, lo] que impide su compensación.» (Entrevista 11).

Ante los escasos recursos y la limitada coordinación vertical para compensar a las CC.AA por la prestación sanitaria a pacientes desplazados, resulta de interés evidenciar los casos más afectados por este reto financiero. Para ello es necesario acudir a los saldos de liquidaciones del FCS y del FOGA. Desagregando los resultados por cada uno de los tres anexos del FCS y los dos componentes del FOGA, se puede evidenciar qué tipo de prestaciones son las que más contribuyen a los saldos positivos y negativos. A las CC.AA con saldos negativos se las denomina deudoras y a aquellas con saldos positivos acreedoras de liquidaciones.

La Figura 3 presenta el saldo total (suma de liquidaciones del FCS y FOGA) y el promedio de saldos negativos y positivos de todas las CC.AA, así como de Ceuta y Melilla, en el periodo 2014-2020. El País Vasco presenta un saldo total negativo de 123 millones de euros, seguido por Castilla-La Mancha (58 millones), Extremadura (44 millones), Aragón y Baleares (43,6 millones). Por el contrario, Valencia presenta un saldo total positivo de 138,5 millones, seguido por Madrid (94 millones), Cataluña (93 millones), Andalucía (55 millones) y Cantabria (54 millones). Vale la pena recordar que el primer grupo de CC.AA son deudoras históricas, mientras que las segundas son acreedoras históricas de liquidaciones.

FIGURA 3. SALDO TOTAL Y PROMEDIO DEL FCS Y DEL FOGA – UNA MIRADA HISTÓRICA DEL PERÍODO 2014-2020



Fuente: MSCBS, 2021a, 2021c. Cálculos propios.

Las tendencias de las CC.AA deudoras y acreedoras son estables a través del tiempo, con pocas excepciones. Por ejemplo, Castilla y León fue una de las CC.AA con saldo negativo desde 2014 a 2018, pero en los dos últimos años se ha convertido en acreedora de liquidaciones. Algo similar ocurrió con Navarra, que ha sido tradicionalmente una CC.AA deudora y en el último año presentó un saldo positivo. Por el contrario, Madrid ha sido una CC.AA acreedora de fondos con la excepción de los dos últimos años (2019-2020), donde presentó saldos negativos.

En la Tabla 1 se observan los saldos positivos y negativos en conceptos extrapresupuestarios del FCS y FOGA entre 2014 y 2020. Para 2020, último año disponible, las CC.AA con saldos positivos (acreedoras),

ordenadas de mayor a menor, fueron: Valencia, Cataluña, Cantabria, Galicia, Castilla y León, Andalucía y Navarra. Por otro lado, las CC.AA con saldos negativos (deudoras) ordenados de mayor a menor fueron: País Vasco, Extremadura, Aragón, Rioja, Baleares, Madrid, Canarias, Asturias, Ceuta, Melilla, Castilla-La Mancha, y Murcia.

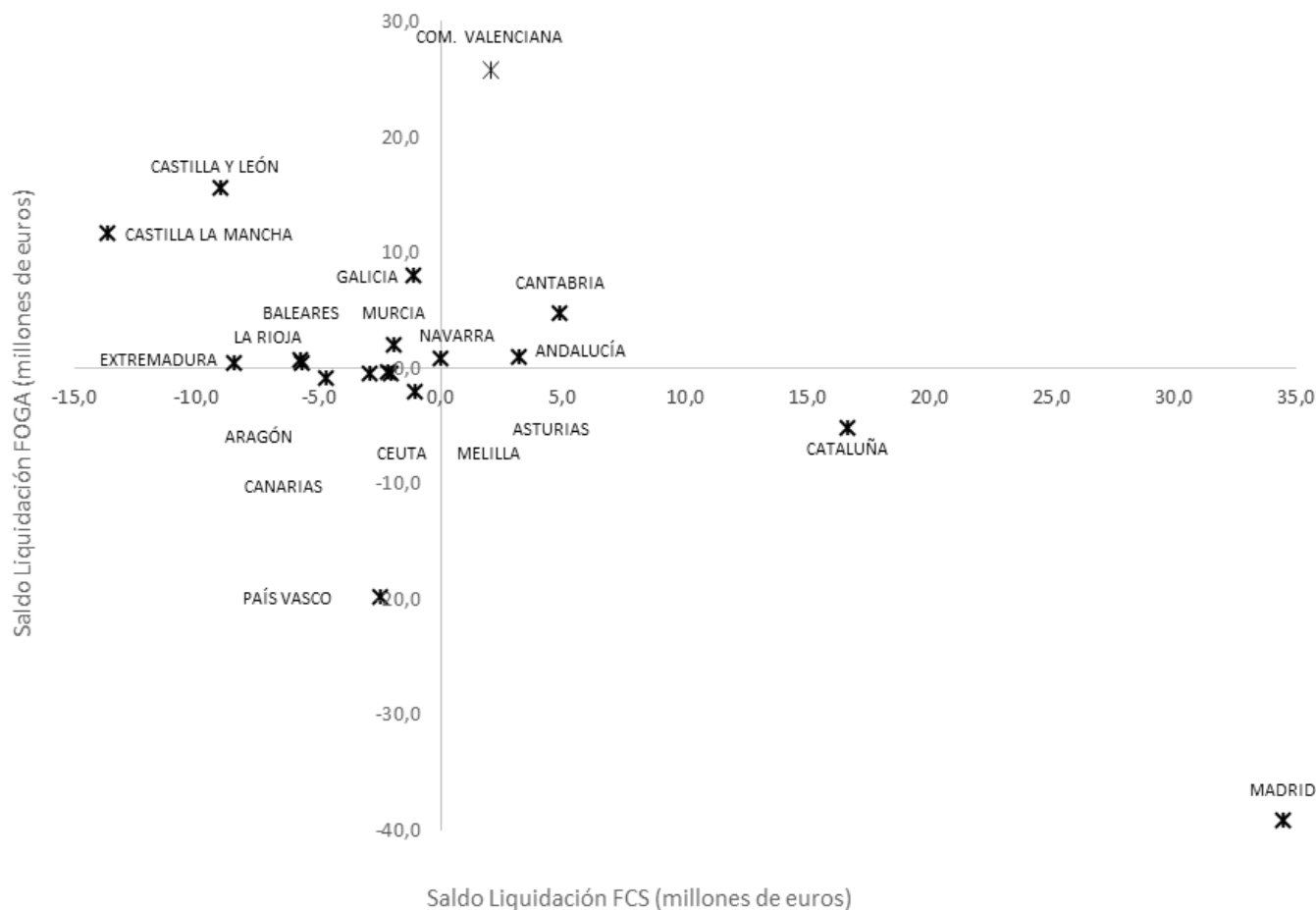
TABLA 1. SALDOS DEL FCS Y DEL FOGA (2014-2020) (EXTRAPRESUPUESTARIO)

CC.AA	Saldo total (FCS + FOGA)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	3.244.646	13.237.275	11.228.953,17	8.415.255,53	8.477.869,99	6.185.807,53	3.993.121,50
Aragón	-6.118.417	-7.565.972	-7.067.599,56	-5.232.427,95	-5.859.332,64	-6.002.289,31	-5.783.012,47
Asturias	-4.754.836	-5.687.017	-4.455.377,40	-4.469.218,41	-4.042.038,64	-4.081.998,00	-3.299.255,61
Baleares	-5.395.883	-8.184.476	-9.137.169,55	-5.121.747,07	-5.656.087,72	-4.850.177,57	-5.212.276,25
Canarias	-3.849.258	-6.491.414	-5.218.260,07	-4.206.343,25	-4.027.856,91	-2.583.587,64	-3.533.533,32
Cantabria	9.166.149	7.290.346	6.120.674,46	5.479.503,76	7.361.207,37	8.968.573,11	9.382.039,72
Castilla y León	-2.728.091	-6.252.653	-8.285.760,15	-631.473,45	-37.384,10	606.660,30	6.425.903,36
Castilla-La Mancha	-10.006.484	-17.013.301	-6.398.011,85	-8.896.327,26	-9.248.734,53	-4.522.936,93	-2.076.042,02
Cataluña	19.541.314	15.397.237	18.014.437,69	6.566.127,24	10.804.306,75	11.438.920,75	11.339.213,93
C. Valenciana	2.791.931	24.117.499	20.294.160,80	20.103.579,66	20.564.208,13	22.818.779,60	27.827.223,57
Extremadura	-6.618.470	-7.391.477	-5.554.832,64	-6.951.635,26	-4.858.900,05	-4.341.982,69	-8.239.565,86
Galicia	145.629	3.262.728	967.832,49	3.539.861,26	4.453.402,58	5.345.763,11	6.702.466,98
Madrid	27.768.599	26.285.367	19.387.659,68	16.164.363,64	9.668.474,35	-398.753,37	-4.891.018,01
Murcia	-2.446.086	-4.154.879	-4.939.856,35	-1.010.105,98	-623.924,42	-94.837,47	-81.613,73
Navarra	-760.809	-468.972	-962.363,22	-1.046.216,54	-909.116,04	-467.945,68	596.910,10
P. Vasco	-14.397.148	-18.667.582	-16.684.159,41	-15.365.041,85	-16.164.474,56	-19.319.465,16	-22.377.053,11
Rioja	-1.685.069	-3.369.664	-3.825.120,12	-4.355.224,17	-5.593.120,52	-4.246.639,56	-5.346.421,50
Ceuta	-1.914.763	-2.030.744	-1.682.116,13	-1.672.588,66	-2.696.187,23	-2.366.172,71	-2.689.506,75
Melilla	-1.725.813	-2.179.840	-1.713.961,89	-1.229.881,79	-1.549.390,34	-2.046.377,62	-2.682.372,69
INGESA	-257.141	-132.462	-89.129,95	-80.459,45	-62.921,47	-41.340,69	-55.207,84

Fuente: MSCBS, 2021a, 2021c.

Utilizando los saldos del FCS y FOGA es posible crear una tipología que permite identificar las CC.AA deudoras, acreedoras y con resultados mixtos en ambos fondos. En la Figura 4 se utiliza un gráfico de dispersión donde el eje de las X muestra el saldo en FCS y el eje de las Y el saldo en FOGA. En el cuadrante I vemos las CC.AA acreedoras netas, es decir con saldos positivos en ambos fondos (Valencia, Cantabria y Andalucía). En el cuadrante II observamos las CC.AA deudoras en FCS (saldo negativo) pero acreedoras en FOGA (saldo positivo) (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Baleares, La Rioja, Murcia, Navarra y Extremadura). En el cuadrante III encontramos las CC.AA deudoras netas, es decir con saldos negativos en ambos fondos (Aragón, Canarias, Asturias y País Vasco). Ceuta y Melilla también pertenecen a este tercer grupo. Por último, en el cuadrante IV observamos a las demás CC.AA con resultados mixtos, en este caso deudoras en FOGA (saldo negativo) y acreedoras en FCS (saldo positivo) (Cataluña y Madrid).

FIGURA 4. TIPOLOGÍA DE CC.AA DEUDORAS Y EMISORAS DE LIQUIDACIONES



Fuente: MSCBS, 2021a, 2021c. Cálculos propios.

Los datos permiten a su vez conocer de qué partidas provienen esos saldos totales (positivos o negativos). Es decir, es posible desglosar la liquidación del FCS por cada uno de los tres Anexos para conocer los saldos positivos y negativos parciales en atención hospitalaria (Anexo 1), procedimientos ambulatorios (Anexo 2), y CSUR (Anexo 3). Asimismo, es posible desglosar la liquidación total de FOGA por atención primaria y farmacia. La Figura 5 muestra la liquidación definitiva desglosada del FCS y FOGA para 2020 en cada uno de los grupos presentados anteriormente.

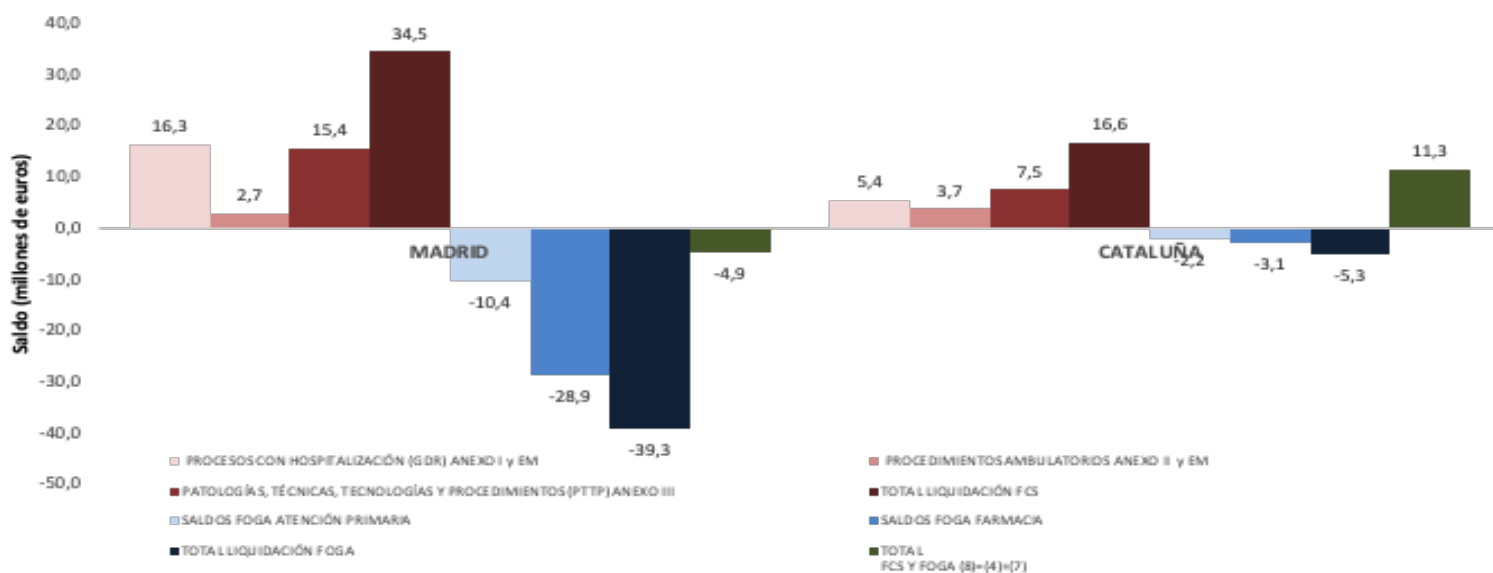
Siete CC.AA presentan saldos positivos al observar el total de FCS y FOGA (Valencia, Cataluña, Cantabria, Galicia, Castilla y León, Andalucía y Navarra). El resto de CC.AA –lideradas por Extremadura, Aragón y La Rioja– junto a Ceuta y Melilla presentan un saldo total negativo.

La Comunidad Valenciana (27,8 millones de euros), Cantabria (11,3 millones de euros) y Andalucía (4 millones de euros) son las únicas tres CC.AA que presentan un saldo positivo en todas las áreas/Anexos del FCS y FOGA. Por el contrario, Ceuta, Melilla, Asturias, Canarias, y Aragón presentan saldos negativos en todas las áreas/Anexos del FCS Y FOGA. Es decir, aquí podemos claramente identificar a las CC.AA acreedoras y deudoras en cada una de las áreas de compensación de pacientes desplazados.

Como se desprende de la Figura 5, Madrid y Cataluña tienen los principales saldos positivos en el Anexo 3, lo que se puede explicar porque son las CC.AA donde se concentra la mayoría de CSUR. Al mismo tiempo, observando las cifras del FOGA, estas dos CC.AA presentan saldos negativos por la movilidad de residentes hacia otras CC.AA, sobre todo por motivos de turismo. En este sentido, los expertos entrevistados hacen una diferenciación entre desplazados veraniegos y los del resto del año, que por la naturaleza de los datos no resulta posible captar empíricamente. Los desplazamientos veraniegos suelen ser de población más joven –en mejor estado de salud–, y con estancias de una duración más corta, por lo que suelen ge-

nerar una menor demanda sanitaria y por consecuencia resulta menos onerosa. Los desplazamientos en el resto del año, en particular los de la época invernal, suelen presentar un mayor coste debido a que con frecuencia los desplazados son personas jubiladas. Una mayor edad trae consigo una mayor probabilidad de sufrir enfermedades crónicas, con tratamientos farmacéuticos más intensos y costosos. Sin embargo, también es cierto que esa población flotante aumenta las arcas de las CC.AA receptoras, ya que la mitad de los impuestos al valor añadido (IVA) son percibidos por esas CC.AA (Entrevista 3).

FIGURA 5. SALDOS DEL FCS, FOGA Y TOTAL DESAGREGADOS POR ANEXO/ÁREA (2020)



Fuente: MSCBS, 2021a, 2021c. Cálculos propios.

Podemos destacar dos propuestas de reforma ante el reto financiero derivado de la movilidad de pacientes a partir de las entrevistas con informantes clave. Gran parte de las CC.AA han expresado su deseo de volver a disponer de fondos finalistas para responder a gastos de sus pacientes derivados a otras CC.AA. Es decir, se aboga porque ambos fondos vuelvan a tener naturaleza presupuestaria. El retorno al carácter presupuestario de los fondos, reduciría las retenciones de los SRS a prestar servicios sanitarios a pacientes desplazados, ya que se reduciría enormemente la incertidumbre respecto al cobro de dichos tratamientos.

En segundo lugar, se aboga por la transformación del sistema de información del SNS para posibilitar la compensación de gastos. Como señala Rodríguez-Vigil (2012), los sistemas de información y de estadística sanitaria de la mayoría de los SRS han sido construidos como compartimentos prácticamente estancos. A pesar de las importantes mejoras introducidas en el intercambio de informaciones entre Gobierno central y los SRS en los últimos años (entrevistas 2, 4, 5, 6), esa situación no solamente sigue dificultando las comparaciones o el desarrollo de una visión global del sistema, sino que hace imposible reconstruir los flujos de pacientes entre CC.AA y las compensaciones financieras correspondientes. En ese sentido, el sistema de información que facilita los mecanismos de la tarjeta sanitaria interoperable, la receta electrónica y el historial clínico electrónico, podría también permitir facturar y liquidar gastos cruzados entre CC.AA. Esto no solo facilitaría la compensación de gastos, sino que al igual que en la primera propuesta, incentivaría la captación de pacientes al existir mecanismos de garantía de cobro.

CONCLUSIONES

En el presente artículo, hemos analizado el funcionamiento del SNS en relación al fenómeno de la movilidad de pacientes y a las dinámicas de adaptación institucional a la misma, abordando las dificultades existentes en la aplicación de mecanismos de coordinación para la derivación de pacientes entre CC.AA en el marco de un sistema sanitario descentralizado. El estudio se ha centrado tanto en los equilibrios políticos

entre las autoridades sanitarias de los Gobiernos central y autonómicos, como en el plano de la gobernanza horizontal a través de acuerdos bilaterales entre CC.AA, profundizando en el conocimiento sobre los desajustes presupuestarios a la hora de atender a una población crecientemente móvil.

Como hemos reflejado a lo largo de este estudio, una combinación de obstáculos institucionales, presupuestarios y políticos dificultan el acceso efectivo de los pacientes a la cartera de servicios del SNS fuera de su comunidad de residencia, comprometiendo de ese modo el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la atención sanitaria en condiciones de igualdad efectiva en el conjunto del país.

Con relación a la prestación de asistencia sanitaria en centros altamente especializados, el establecimiento de CSUR facilita el que no se tengan que multiplicar por 17 el número de centros de referencia donde se atienden enfermedades y dolencias que requieran una alta especialización médica y técnica. Los CSUR son una pieza fundamental en la búsqueda de mecanismos que garanticen la cobertura efectiva de la atención sanitaria, pero el reto financiero dificulta que pueda cumplir sus objetivos. Para que no dependa de la buena voluntad del Gobierno central, será necesario repensar la manera de revertir el carácter extra-presupuestario de los fondos asignados al CSUR (Anexo 3 del FCS), así como de los otros anexos del FCS, e inclusive el FOGA.

El segundo reto hace referencia a la prestación de asistencia sanitaria en zonas limítrofes entre CC.AA. Si bien la asistencia sanitaria constituye un ámbito central de la colaboración horizontal en el sistema sanitario español, las oportunidades de cooperación horizontal en esa materia no han sido plenamente aprovechadas por las CC.AA. Más bien podemos señalar un deterioro progresivo de esta forma de cooperación horizontal en los últimos diez años debido, de nuevo, a retos de naturaleza esencialmente financiera. Vimos cómo la crisis financiera de 2007-2008 marcó un punto de inflexión en el número de convenios y acuerdos de cooperación horizontal en materia sanitaria. La literatura resalta como además este punto de inflexión aumentó la variabilidad en la calidad de la atención sanitaria a través de las CC.AA (Kölling, 2020). Además, utilizando como ejemplo el conflicto surgido entre La Rioja y el País Vasco en 2011, hemos puesto de relieve como la existencia de deficiencias financieras y de gestión puede convertirse fácilmente en conflictos políticos, que en última instancia afectan al derecho de los pacientes a recibir asistencia sanitaria.

De forma transversal, hemos abordado el reto financiero, que se agrava ante la práctica desaparición de los fondos destinados a financiar la movilidad de pacientes entre SRS. En un ejercicio de racionalidad, la falta de financiación conlleva reticencias por parte de las CC.AA a la hora de atender a residentes de otras CC.AA. Ante esta realidad, evaluamos los saldos de liquidaciones y clasificamos las CC.AA en una de cuatro categorías según su perfil deudor o acreedor en el FCS y el FOGA. Además, evaluamos el saldo total de liquidaciones de FCS y FOGA y encontramos cierta confluencia en CC.AA tanto para el periodo temporal 2014-2020 (promedio), como para el último año disponible (2020). Valencia, Cataluña, Cantabria, Andalucía y Galicia mantienen la categoría de CC.AA acreedoras, tanto en el indicador histórico, como en el último año disponible. Por el contrario, País Vasco, Castilla La Mancha, Extremadura y Aragón lideran la categoría de CC.AA deudoras en ambos indicadores.

Entre las limitaciones del estudio podemos destacar dos relacionadas a la disponibilidad de datos e información. Por un lado, no existe un registro completo de acuerdos y convenios bilaterales ya que no todos los acuerdos de cooperación tienen que pasar por las Cortes Generales, por lo que resulta complejo tener un mapa real de la diversidad de herramientas de cooperación horizontal en materia sanitaria en España. Por otro lado, los datos disponibles de liquidaciones del FCS y FOGA no permiten confirmar el impacto de desplazamientos en distintas épocas del año o por diferentes grupos de edad. Si bien es posible saber cómo las partidas del Anexo 1, 2 y 3 del FCS y la atención primaria y farmacia del FOGA contribuyen al saldo total de liquidaciones, los datos disponibles no permiten conocer cómo cada CC.AA contribuye al saldo positivo o negativo de otra CC.AA. Por ejemplo, el saldo positivo de Cataluña para 2020 en FCS es superior a 16 millones de euros y el saldo negativo del FOGA es superior a los 5 millones de euros. Con la desagregación actual de los datos sabemos que el Anexo 3 es el que más contribuye al saldo positivo del FCS (45,1%) y que Farmacia contribuye al 58% del saldo negativo en el FOGA. Lo que no sabemos es cuánto contribuyen los residentes en Cataluña a los saldos negativos de su Comunidad, en qué otra Comunidad fueron atendidos, o de dónde provienen los pacientes desplazados que son atendidos en Cataluña.

A partir de la experiencia de los informantes claves que colaboraron con nuestra investigación planteamos ciertas recomendaciones de políticas que merecerían ser estudiadas con objeto de facilitar el cumplimiento de la cobertura efectiva del sistema sanitario público descentralizado en cualquier lugar del territorio. Así, por ejemplo, la discrecionalidad burocrático-administrativa a la hora de materializar el acceso a un SRS distinto al de donde se tiene fijada su residencia habitual se podría reducir mediante la formación de

los llamados «funcionarios de ventanilla» para que la universalidad del acceso al SNS en base a un criterio de residencia en el país vaya por delante de cualquier otra consideración o criterio de elegibilidad. Dotar de personalidad jurídica e imagen propia al SNS como institución resultante de la agregación de los SRS facilitaría la coordinación y la eficiencia del sistema al otorgarle visibilidad entre profesionales y ciudadanos. Establecer un sistema de imputación automática de gastos incurridos por los pacientes desplazados con cargo al SRS de su comunidad de residencia habitual, compaginándolo con el restablecimiento de los fondos presupuestarios del SNS para financiar (al menos parcialmente) el coste derivado de la atención sanitaria de población desplazada permitiría eliminar los obstáculos financieros a la materialización del derecho de acceso al sistema sanitario en todo el territorio nacional.

En esta investigación hemos contribuido a ampliar el conocimiento acerca de la relación entre movilidad de pacientes y cooperación sanitaria en el conjunto del sistema sanitario español. Asimismo, hemos destacado retos y obstáculos que, al ser atendidos, pueden contribuir a una coordinación horizontal y vertical más eficiente para garantizar el derecho de acceso de todos los ciudadanos a la atención sanitaria, sin importar el lugar donde se encuentren a la hora de requerir asistencia. Además, hemos destacado la necesidad de optimizar la utilización de los recursos destinados a financiar la movilidad sanitaria. Futuras investigaciones deberán abordar en mayor profundidad los determinantes del diferente grado de participación de las CC.AA en dichas herramientas de coordinación y cooperación, así como las posibles relaciones entre –y el peso relativo de– diferentes variables (incluyendo, pero no limitándose, a las variables institucionales-políticas y financieras) a la hora de explicar las respuestas nacionales y autonómicas al reto de la movilidad de pacientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación HHT España (2017, 8 de noviembre). *Las derivaciones a otros hospitales: problemas y vías de solución* [Nota de prensa]. Asociación HHT España. <https://www.asociacionhht.org/2017/11/08/las-derivaciones-a-otros-hospitales-problemas-vias-solucion/>
- Balia, S., Brau, R. y Marrocu, E. (2018) Interregional patient mobility in a decentralized healthcare system. *Regional Studies*, 52(3), 388-402. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1307954>
- Bohigas Santasusagna, L. y de la Puente Martorell, M. L. (2007). El Sistema Nacional de Salut i els sistemes de salut autonòmics. Evolució i perspectives. En *Política sanitària i Comunitats Autònomes: seminari, Barcelona, 14 de novembre de 2006*. Generalitat de Catalunya y Institut d'Estudis Autonòmics.
- Comisión Europea (2017). *European Cross-Border Cooperation on Health: Theory and Practice*. EU Publication Office. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2017/european-cross-border-cooperation-on-health-theory-and-practice#:~:text=European%20Cross%2DBorder%20Cooperation%20on%20Health%3A%20Theory%20and%20Practice,-Additional%20tools&text=Cross%2Dborder%20cooperation%20on%20health%20firstly%20aims%20to%20facilitate%20border,of%20patients%20and%20health%20professionals
- Délano, A. (2014). The diffusion of diaspora engagement policies: A Latin American agenda. *Political Geography*, 41, 90-100. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2013.11.007>
- Del Pino, E. y Ramos, J. (2018). Is Welfare Retrenchment Inevitable? Scope and Drivers of Healthcare Reforms in Five Spanish Regions During the Crisis. *Journal of Social Policy*, 47(4), 701-720. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000077>
- Del Pino, E. y Rubio, M. J. (2013). *Los Estados de bienestar en la encrucijada: Políticas sociales en perspectiva comparada*. Tecnos.
- Europa Press (2011, 5 de diciembre). *PNV pide una solución «urgente» al conflicto sanitario entre el País Vasco y La Rioja*. Europa Press. <https://m.europapress.es/nacional-rioja/noticia-pnv-pide-solucion-urgente-conflicto-sanitario-pais-vasco-rioja-20111205131354.html>
- Fariñas Álvarez, C. (2015). Impacto de la implementación de sistemas de gestión de la calidad en la mejora de la atención sanitaria. *Revista Médica Valdecilla*, 0(0), 11-15. <http://hdl.handle.net/10902/13784>
- Freire, J. M. (2007). Los sistemas de aseguramiento sanitario de riesgos de enfermedad en España. *Derecho y Salud*, 15(Extraordinario Foro SESPAS-AJS – 2007), 41-59. <https://www.ajs.es/es/index-revista-derecho-y-salud/volumen-15-extraordinario-foro-sespas-ajs-2007/los-sistemas>
- Gallego, R., Barbieri, N., de Gispert, C., González, S. y Vilata, M. (2018). Constraints on political autonomy in decentralized Spain? Analysing the impact of territorial financing and governments' ideology on regional policy-making. *Revista de Estudios Políticos*, 180, 131-162. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.180.05>
- García Morales, M. J. (2011). Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas. En Tornos Mas, J. (edit.), *Informe Comunidades Autónomas 2010* (pp. 149-166). Disponible en: <http://idpbarcelona.net/coleccion-informe-comunidades-autonomas/autores-del-informe-comunidades-autonomas/garcia-morales-maria-jesus/>

- Greer, S. L. (2010). How Does Decentralization Affect the Welfare State? Territorial Politics and the Welfare State in the UK and the US. *Journal of Social Policy*, 39(2), 181-201. <https://doi.org/10.1017/S0047279409990407>
- Hernández, P. (2015, 2 de Octubre). La Junta justifica la ruptura del acuerdo con Madrid por su alto coste. *ABC*. <https://www.abc.es/comunidad-castillalamancha/20151002/abcp-psoe-podemos-dicen-convenio-20151002.html>
- Holzmann, R. (2016). *Do Bilateral Social Security Agreements Deliver on the Portability of Pensions and Health Care Benefits? A Summary Policy Paper on Four Migration Corridors Between EU and Non-EU Member States*. IZA Institute of Labor Economics [IZA Policy Paper No. 111]. <https://www.iza.org/publications/pp/111/do-bilateral-social-security-agreements-deliver-on-the-portability-of-pensions-and-health-care-benefits-a-summary-policy-paper-on-four-migration-corridors-between-eu-and-non-eu-member-states>
- Holzmann, R., Koettl, J. y Chernetsky, T. (2005). *Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices* [Social Protection Discussion Paper, n.º 0519]. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/202471468137096565/Portability-regimes-of-pension-and-health-care-benefits-for-international-migrants-an-analysis-of-issues-and-good-practices>
- Jordan, J. (2011). Health Care Politics in the Age of Retrenchment. *Journal of Social Policy*, 40(1), 113-134. <https://doi.org/10.1017/S0047279410000528>
- Kleider, H. y Lopes, L. S. (2021). Social policy in decentralized countries. En L. Lago (ed.), *Handbook on Decentralization, Devolution and the State* (pp. 303-321). Edward Elgar Publishing.
- Kölling, M. (2020). Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective from Spain. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19, 41-43.
- Konstantinidou, A. (2019). The external dimension of social protection: EU nationals' access to social protection in third countries [Paper presentation]. *ECPR Joint Sessions 2019: Migrants' Access to Welfare in Times of Crisis: Policy Transformations and Migrants' Experiences in the EU*, Mons, 8-12 April 2019. <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/44591>
- LaRioja.com (2011, 16 de noviembre). Olabarria descalifica la actitud «bastarda» del presidente de La Rioja. *LaRioja.com*. https://www.larioja.com/20111116/local/region/ccaa-olabarria-descalifica-actitud-201111161303_amp.html
- LaRioja.com (2011, 2 de diciembre). López acusa a Sanz de intentar que las mujeres no aborten en La Rioja. *LaRioja.com*. <https://www.larioja.com/20111202/local/region/ccaa-lopez-acusa-sanz-201112021246.html>
- Lafleur, J. M. y Vintila, D. (2020). *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 2). Comparing Consular Services and Diaspora Policies* [IMISCOE Research Series]. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3>
- McEwen, N. y Moreno, L. (eds.) (2005). *The Territorial Politics of Welfare*. Routledge.
- Milone, C. (2012). La cooperación entre Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978 [Documento de Trabajo, P2012/02]. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía. Disponible en <http://www.centrodeestudiosandaluces.info/PDFS/P201202.pdf>
- Moreno, L. (ed.) (2009). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI.
- Mota, F. y García-Albacete, G. M. (2016). Evaluación ciudadana de las políticas autonómicas de bienestar educación y sanidad (1998-2010). En R. Gallego Calderón (ed.), *Descentralización y desigualdad en el estado autonómico* (pp. 35-68). Tirant lo Blanch.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social – MSCBS (2021a). *Distribución del Fondo de Cohesión Sanitaria y Fondo de Garantía Asistencial* [base de datos].
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social – MSCBS (2021b). *Relación de Centros, Servicios y Unidades de Referencia (CSUR) del Sistema Nacional de Salud designados para la atención o realización de las patologías o procedimientos que se indican*. <https://www.msbs.gob.es/profesionales/CentrosDeReferencia/docs/ListaCSUR.pdf>
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social – MSCBS (2021c). *Saldos por anexos* [Base de datos].
- Oliveras González, X. y Trillo Santamaría, J. M. (2014). Fronteras en el contexto español. ¿Barreras o puentes para la cooperación sanitaria? *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 60(1), 135-159. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.64>
- Pierson, P. (1995). Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, 8(4), 449-478. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>
- Público.es (2011, 15 de noviembre). Sanidad afea a La Rioja que no atiende a los alaveses. *Público.es*. <https://www.publico.es/espana/sanidad-afea-rioja-no-atienda.html>
- Redacción Médica (2011, 29 de noviembre). El conflicto sanitario entre País Vasco y La Rioja, encallado. *RedacciónMédica.com*. <https://www.redaccionmedica.com/noticia/el-conflicto-sanitario-entre-pais-vasco-y-la-rioja-esta-encallado-1007>
- Redacción Médica (2013, 12 de septiembre). País Vasco y La Rioja basan en la «colaboración» su nuevo convenio sanitario. *RedacciónMédica.com*. <https://www.redaccionmedica.com/autonomias/pais-vasco/pais-vasco-y-la-rioja-basan-en-la-colaboracion-su-nuevo-convenio-sanitario-6742>
- Redacción Médica (2015, 29 de agosto). *El Fondo de Cohesión Sanitaria no ha desaparecido*. *RedacciónMédica.com*. <https://www.redaccionmedica.com/noticia/el-fondo-de-cohesi-n-sanitaria-no-ha-desaparecido--86216>
- Repullo Labrador, J. R. (2007). Los instrumentos extra-competenciales para el gobierno del SNS. *Derecho y Salud*, 15(Extraordinario Foro SESPAS - AJS – 2007), 11-26. <https://www.ajs.es/es/index-revista-derecho-y-salud/volumen-15-extraordinario-foro-sespas-ajs-2007/los-instrumentos-extra>

- Repullo, J. M. y Freire, J. M. (2016). Implementando estrategias para mejorar el gobierno institucional del Sistema Nacional de Salud. *Gaceta Sanitaria*, 30(S1), 3-8. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2016.04.016>
- Resolución de 17 de noviembre de 2020, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del sistema de compensación de los gastos por asistencia sanitaria gestionado por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, ejercicio 2017. *Boletín Oficial del Estado*, 25, de 29 de enero de 2021. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-1331
- Rico, A., González, P. y Fraile, M. (1999). La descentralización sanitaria en España: autonomía política y equidad social. En J. M. Maravall Herrero (ed.), *Políticas de bienestar y desempleo. III Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza* (vol. 2). Visor. Fundación Argentaria.
- Rodríguez-Vigil Rubio, J. L. (2012). El reto de la cohesión del sistema nacional de salud español. En J. M. Pemán Gavín y M. Kölling (eds.), *La descentralización sanitaria* (pp. 87-116). Fundación Manuel Giménez Abad.
- Sánchez Fernández, A. (2007). La Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud: nuevo intento de coordinación. *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI*, 5(3), 427-433.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2006). *Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autónomico* [Documento de trabajo, 89/2006]. Fundación Alternativas.
- Subirats, J. y Gallego, R. (eds.) (2011). *Autonomies i Desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Institut d'Estudis Autònoms.
- Tediosi, F., Gabriele, S. y Longo, F. (2009). Governing decentralization in health care under tough budget constraint: What can we learn from the Italian experience? *Health Policy*, 90(2-3), 303-312. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2008.10.012>
- Tribunal de Cuentas (2020). *Informe de fiscalización del sistema de compensación de los gastos por asistencia sanitaria gestionado por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Ejercicio 2017*. Disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/d40bc64e-708d-44e0-b10f-d00bd13bcc15/l1364.pdf>
- Urbanos-Garrido, R. (2016). La desigualdad en el acceso a las prestaciones sanitarias. Propuestas para lograr la equidad. *Gaceta Sanitaria*, 30(S1), 25-30. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2016.01.012>



Referencia: Mola, D. J., Reyna, C. (2022). Indicadores de desigualdad y Gobierno Electrónico: revisión sistemática y estado del arte. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 45-55. <https://doi.org/10.24965/gapp.10987>

Indicadores de desigualdad y Gobierno Electrónico: revisión sistemática y estado del arte

Indicators of inequality and e-Government: systematic review and state-of-the-art

Mola, Débora Jeanette

IIPsi – CONICET– Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7810-2424>

debora.mola@unc.edu.ar

NOTA BIOGRÁFICA

Es Dra. en Psicología, Becaria Post-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Se ha especializado en Economía Comportamental (EC) y políticas públicas. Coordina y participa en proyectos de investigación y extensión sobre gobierno electrónico, gobierno abierto, participación ciudadana y desigualdad social y digital.

Reyna, Cecilia

IIPsi – CONICET– Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6097-4961>

ceciliareyna@unc.edu.ar

NOTA BIOGRÁFICA

Es Dra. en Psicología, Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Coordina el Equipo KuskaRuway – Investigación en Psicología y Economía Comportamental (IIPsi, CONICET-UNC), es especialista en Economía Comportamental y Psicología Social-Cognitiva, aplicando metodologías mixtas para responder a diversos problemas sociales y ambientales.

RESUMEN

La desigualdad es un problema que requiere respuestas urgentes. En la búsqueda de soluciones, los investigadores emplean diferentes indicadores de desigualdad y se centran en distintos aspectos del Gobierno Electrónico (GE). *Objetivo.* Revisar estudios empíricos que analizaron el rol del ingreso, el nivel socioeconómico (NSE) y el estatus social (ES) en el uso, intención de uso y adopción del GE. *Método.* Se realizó una revisión narrativa, seleccionando estudios publicados desde 2015 a 2020. Se describieron los indicadores de desigualdad y la forma de operacionalizarlos, las variables dependientes empleadas y los resultados hallados. *Resultados/Conclusiones.* En el 70 % de los estudios se midió el ingreso como una variable ordinal; identificándose un predominio del aspecto económico como indicador de desigualdad. En el 30 % se usó el NSE empleando distintas formas de operacionalizarlo y en ninguno el ES. Las variables dependientes uso, intención de uso y adopción se emplearon como sinónimos, omitiéndose la post-adopción y apropiación del GE. Los resultados hallados en los artículos revisados eran dispares; los indicadores de desigualdad a veces fueron estadísticamente significativos, otras no. Una posible explicación es la dificultad metodológica para abordar la complejidad de la desigualdad, frecuentemente medida unidimensional y cuantitativamente. Un reto es conjugar enfoques teóricos y metodológicos que aborden la desigualdad multidimensionalmente y con anclaje local.

PALABRAS CLAVE

Indicadores de desigualdad; uso; intención de uso y adopción; Gobierno Electrónico; revisión.

ABSTRACT

Inequality is a problem that requires urgent responses. In the quest for solutions, researchers employ various indicators of inequality and different dimensions of e-Government (EG). Objective. Review empirical research that analyzed the contribution of income, socio-economic level (SES) and social status (SS) on the use, intention to use and adoption of EG. Method. We conducted a narrative review, selecting publications from 2015 to 2020. We described the inequality indicators and their measurement, the dependent variables used and the results obtained. Results/Conclusions. Income was measured in 70% of the studies as an ordinal variable; we observed a predominance of the economic dimension as an indicator of inequality. SES was reported in 30% of the studies using different measurement forms, and in no studies was SS measured. Dependent variables use, intention to use and adoption were employed as synonyms, ignoring post-adoption and appropriation of EG. The results found in the papers reviewed were inconsistent; inequality indicators were sometimes statistically significant, sometimes not. A possible explanation is the methodological difficulty in approaching the complexity of inequality, often measured unidimensional and quantitatively. A challenge is to combine theoretical and methodological approaches that consider inequality multidimensional and culturally anchored.

KEYWORDS

Inequality indicators; use; intention to use and adoption; e-Government; review.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO. 2. MÉTODO. 3. RESULTADOS. 3.1. INDICADORES DE DESIGUALDAD, INSTRUMENTOS Y/O FORMAS DE OPERACIONALIZARLOS. 3.2. VARIABLES DEPENDIENTES SOBRE LAS QUE SE ESTUDIÓ EL ROL DE LOS INDICADORES DE DESIGUALDAD. 3.3. RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS FOCALIZADOS EN EL ROL DE LOS INDICADORES DE DESIGUALDAD. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

Desde fines del Siglo XX las tecnologías de la información y comunicación (TICs) han crecido generando transformaciones a nivel social, político, económico, institucional y cultural (Castells, 1995). Los gobiernos han registrado las demandas sociales asociadas a las TICs incorporándolas en sus modelos de gestión, por ejemplo, incrementando la cantidad de trámites en internet (García Santiago et al., 2021). Este tipo de acciones se vinculan a lo denominado Gobierno Electrónico (GE). El uso de las herramientas de GE varía según los países, siendo más bajas las tasas en países en desarrollo que en países desarrollados (p. e., Ghareeb et al., 2018). Además, en los países latinoamericanos la ciudadanía tiene menos oportunidades de acceso y uso de las TICs que en los países desarrollados (International Telecommunication Union, 2018). Por lo que las posibilidades asociadas a las TICs y al GE han sido aprovechadas por algunos sectores de la población, lo que ha generado nuevas desigualdades (p.e., las tecnológicas) o profundizado las existentes. Concretamente, la carencia de recursos económicos, educativos y cognitivos de los sectores sociales desfavorecidos sitúa a estas personas en condiciones poco propicias para acceder, usar y apropiarse de las TICs.

La desigualdad es un problema estructural que demanda respuestas urgentes. En búsqueda de soluciones, en los últimos años, en ámbitos políticos y académicos, se ha sido discutido e investigado el vínculo entre las desigualdades sociales, económicas y tecnológicas; y las formas en las que unas inciden o refuerzan a otras (Benítez Larghi, 2017). Particularmente, en el ámbito académico incrementó el desarrollo de los estudios sobre brecha digital (Álvarez Rodríguez, 2021). Ahora bien, la evidencia empírica obtenida en países en desarrollo, específicamente en Latinoamérica, sobre el rol de la desigualdad en el GE es escasa (Morales-Urrutia et al., 2020). A su vez, en el campo del GE no existe consenso metodológico para estudiar la desigualdad. Por ejemplo, los investigadores emplean diferentes indicadores de desigualdad, como el ingreso económico y el nivel socioeconómico, y se centran en distintos aspectos del GE, por ejemplo, en el uso e intención de uso de los servicios electrónicos de gobierno.

Por ello, cabe preguntarse cuáles son los indicadores de desigualdad frecuentemente empleados en el campo de estudio del GE, cómo se han operacionalizado, sobre qué variables de adopción de GE se ha estudiado su efecto y qué resultados se han encontrado. En pos de contribuir a ese campo de conocimiento, en

¹ Las autoras de este artículo agradecen a los evaluadores anónimos y a la editora de la revista las sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

este trabajo nos propusimos revisar estudios empíricos, realizados en países desarrollados y en desarrollo, que analizaron el rol de indicadores de desigualdad, como el ingreso y el nivel socioeconómico, en el uso, intención de uso y adopción del GE.

1. MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

A nivel global, la desigualdad es cada vez más acuciante, el 1 % más rico de la población posee más riqueza que el 99 % restante (Hardoon et al., 2016). América Latina es una de las zonas más desiguales del planeta (Kliksberg, 2018); el coeficiente de Gini muestra que en 2019 América Latina estaba casi a 10 puntos por encima de países líderes mundiales como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La desigualdad no sólo se refleja en el ingreso y riqueza, sino también en el acceso a la educación, la salud y la tecnología (Kliksberg, 2012). Con el avance en el desarrollo tecnológico se han puesto en evidencia las desigualdades en el acceso a las TICs, emergiendo así el concepto de brecha digital.

La brecha digital refiere a la imposibilidad de uso, acceso y apropiación de las TICs por parte de amplios sectores de la población (Goldstein, 2006; Sunkel y Ullmann, 2019). También, ha sido definida como la brecha entre individuos, hogares, negocios y áreas geográficas en diferentes niveles socioeconómicos con respecto a sus oportunidades de acceso y uso de las TICs para diferentes actividades (OCDE 2001, 2015). Dicha brecha refuerza brechas sociales preexistentes, y a su vez, es consecuencia de las mismas. Según Katz et al. (2020), en América Latina la brecha digital se ha agravado el último año principalmente por el impacto de la pandemia del COVID-19. El índice de resiliencia digital (cálculo que considera el uso de internet para, bajar apps educativas y de salud, realizar operaciones de comercio electrónico y usar fintech) muestra que el promedio ponderado latinoamericano es de 30.70, mientras países de la OCDE alcanzan valores de 54 (en una escala de 1 a 100). A su vez, hay diferencia en los índices entre los países dentro de la región, por ejemplo, Chile tiene un índice de 41.14, Argentina de 33.87 y Bolivia de 6.23.

Para disminuir la brecha digital los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe han destinado recursos a la generación de agendas políticas para las TICs (Lago Martínez, 2016). Según la CEPAL (2013), desde los años 90 hasta el 2007, las políticas sobre las TICs se focalizaron en su adopción por parte del Estado y en la disminución de la brecha digital entendida como acceso. Posteriormente y hasta la actualidad, dichas agendas han incluido otras iniciativas como el uso y la adopción de las TICs por parte de la población y de los sistemas educativos y el empleo del Gobierno Electrónico. El Gobierno Electrónico (*e-Government* en inglés) refiere al uso de las TICs por parte del sector público con el objetivo de mejorar el suministro de información y la calidad de vida de la ciudadanía eliminando las barreras de tiempo y espacio, facilitando las comunicaciones y el acceso igualitario a la información e incrementando el intercambio colaborativo (Concha y Nazer, 2012).

El Gobierno Electrónico (GE) es aplicado internacionalmente en diferentes dependencias estatales (Nacional, Provincial y Municipal) ofreciendo beneficios a la ciudadanía. No obstante, el uso de las herramientas de GE varía según los países (p.e., Ghareeb et al., 2018; Idris, 2016), siendo más bajas las tasas en países en desarrollo como Egipto, Jordania y Zambia (ver Abbassy y Mesbah, 2016; Abu-Shanab, 2012; Bwalya, 2009) que en países desarrollados como Australia, Canadá y Nueva Zelanda (World Bank, 2016). A su vez, según el Índice de Desarrollo de TICs (IDI), los países latinoamericanos se ubican en la posición 34 o más abajo en el ranking de ITU (International Telecommunication Union, 2018). Es decir, en estos países la ciudadanía tiene menos oportunidades de acceso y uso de las TICs que en los países desarrollados. Según Ghareeb et al. (2018) los países en desarrollo han invertido más en sistemas básicos de administración que en las transacciones con la ciudadanía, siendo la baja tasa de uso de los servicios electrónicos uno de los principales obstáculos para el éxito de los proyectos de gobierno. Al respecto, Mustafa et al. (2020) señalan que los gobiernos deben reconocer que el éxito en la implementación de herramientas tecnológicas no depende únicamente de la mejora en la gestión administrativa, sino también de la demanda de la ciudadanía y su adopción a los servicios en línea. Por lo que la perspectiva de la ciudadanía es primordial para incrementar el uso y adopción de los servicios electrónicos.

La adopción del GE refiere a la intención de la ciudadanía de participar en la actividad gubernamental, acceder a la información y recibir servicios gubernamentales en línea (Warkentin et al., 2002). También se define la adopción del GE como la intención de utilizar o la voluntad de usar servicios gubernamentales electrónicos (Kumar et al., 2007). A su vez, la adopción de sistemas informáticos incluye la post-adopción, es decir, el uso continuo y frecuente del servicio electrónico (Daqing, 2010). Así, la comprensión de los factores que influyen en el uso y adopción de los servicios electrónicos por parte de la ciudadanía es crucial para que quienes gestionan las organizaciones públicas impulsen el uso de los canales electrónicos en la ciudadanía.

En la actualidad existen diferentes modelos teóricos que proponen distintos factores determinantes de la aceptación y adopción de las TICs. Entre ellos, algunos de los más empleados (Chatzoglou et al., 2015) son: la Teoría de la Acción Razonada (Theory of Reasoned Action en inglés; Fishbein y Ajzen, 1975), el Modelo de Aceptación de Tecnología (Technology Acceptance Model en inglés; Davis, 1989), la Teoría de la Difusión de la Innovación (Innovation diffusion theory en inglés; Rogers, 1995). Ahora bien, estos modelos teóricos se sustentan principalmente en evidencia empírica obtenida en países desarrollados, siendo escasos los estudios ejecutados en países en desarrollo, especialmente en países de Latinoamérica (Morales-Urrutia et al., 2020; Mustafa et al., 2018).

A su vez, estudios posteriores que aplicaron estos modelos han encontrado que la varianza explicada en la adopción de GE es baja y otras variables resultan ser más explicativas, como la confianza en el gobierno (López-Sisniega, Gutierrez-Diez et al., 2016) y la competencia digital (Mercy et al., 2020). Además, en el campo del GE se emplean diferentes indicadores de desigualdad, lo cual dificulta la comparación de los resultados hallados. Específicamente, características socio-demográficas como el ingreso económico, el nivel socioeconómico (NSE) y el estatus social (ES) se han utilizado como indicadores de desigualdad (Ebbers et al., 2016). A su vez, existe evidencia contradictoria sobre el rol explicativo de estas variables en la adopción del GE (p.e., Idris, 2016; Mercy et al., 2020).

Las características socio-demográficas empleadas como indicadores de desigualdad podrían afectar la adopción del GE actuando como barreras de acceso (Letelier Loyola, 2019; Sunkel, 2017). Por ello, en este estudio nos propusimos revisar estudios empíricos que analizaron el rol del ingreso, el nivel socioeconómico (NSE) y el estatus social (ES) en el uso, adopción y/o intención de uso de GE.

2. MÉTODO

Se llevó a cabo una revisión narrativa siguiendo las estrategias metodológicas propuestas por Cronin et al. (2008). Realizamos una búsqueda bibliográfica entre septiembre y noviembre de 2020. Seleccionamos aquellas publicaciones de investigaciones empíricas realizadas en países desarrollados y en desarrollo que midieron el ingreso, el NSE y/o el ES, es decir, características socio-demográficas frecuentemente consideradas indicadores de desigualdad (Bárcena y Prado 2016; Ebbers et al., 2016). La búsqueda se realizó a través de Scholar Google y los descriptores empleados fueron los siguientes: «Socioeconomic Status» OR «Social Status» OR «Income» AND «e-Government use» OR «e-government adoption» OR «intention to use e-government» y sus equivalentes en español: Nivel Socioeconómico; Estatus Social; Ingreso; Uso; Intención de uso; y Adopción del Gobierno Electrónico. El intervalo de tiempo empleado para la búsqueda fue 2015-2020. Además, se examinaron las listas de referencias de los artículos inicialmente seleccionados.

Se incluyeron estudios empíricos, escritos en español o inglés, que mencionaron los descriptores en el título o en el resumen. Se excluyeron artículos que midieron el nivel educativo como sinónimo del NSE. También se excluyeron estudios teóricos, estudios realizados con bases de datos secundarias y tesis de grado y posgrado. Finalmente, para responder al objetivo planteado se identificaron los indicadores de desigualdad utilizados, esto es el NSE, el Ingreso y/o el ES, y los instrumentos empleados para medirlos y/o la forma de operacionalizarlos. Particularmente, desarrollamos los indicadores de desigualdad entendidos como las diferencias observables entre grupos en dimensiones de la desigualdad frecuentemente medidas por investigadores del campo de las ciencias sociales (Bárcena y Prado 2016). Ejemplos de indicadores de desigualdad son: el ingreso, el nivel educativo y el tipo de ocupación. A su vez, se describieron las variables dependientes, es decir, aquellas cuyas variaciones dependen de otras variables, sobre la que se estudió el rol de los indicadores de desigualdad. Específicamente, se analizó la forma de operacionalizar las variables uso, intención de uso y adopción de las herramientas de GE. Por último, para proporcionarle al lector una comprensión más acabada, se delinearón los resultados hallados con foco en los indicadores de desigualdad. Es decir, sólo se describieron los resultados sobre el rol del NSE, ingreso y/o ES en el uso, intención de uso y adopción del GE.

3. RESULTADOS

3.1. Indicadores de desigualdad, instrumentos y/o forma de operacionalizarlos

La mayoría de los estudios revisados (7 de 10) midieron el nivel de ingreso de las personas (Idris, 2016; López-Sisniega et al., 2016; Mercy et al., 2020; Mukonza et al., 2016; Sanmukhiya, 2019; Stefanovic et al., 2016; y

Zhao y Naidu, 2015). Mientras que sólo 3 estudios midieron el NSE (Inzunza Mejía y López Carmona, 2018; Somma et al., 2016; Urbina y Abe, 2017) y ninguno el ES. De los estudios que midieron el nivel de ingreso, la mayoría (5 de 7, ver Tabla 1) emplearon un cuestionario conformado por distintas categorías de ingresos mensuales donde las personas tenían que seleccionar la categoría que mejor las representaba (p.e., Sanmukhiya, 2019; Stefanovic et al., 2016). Así, en estos estudios el nivel de ingreso es operacionalizado como una variable ordinal con categorías como: (1) desde 0 hasta 3.000 pesos mexicanos; (2) desde 3.001 hasta 6.000 pesos mexicanos; (3) desde 6.001 hasta 12.000 pesos mexicanos; (4) desde 12.001 hasta 24.000 pesos mexicanos; y (5) más de 24.000 pesos mexicanos (p.e., López-Sisniega et al., 2016). Sólo en 1 estudio el nivel de ingresos fue medido como una variable continua (Mercy et al., 2020) aunque los autores no desarrollaron el procedimiento de medición y señalaron que para los análisis de datos la variable fue categorizada en ingresos bajos, medios y altos. Tampoco, se desarrolla información sobre la medición y/o operacionalización del nivel de ingreso en el artículo de Idris (2016).

TABLA 1. INDICADORES DE DESIGUALDAD, VARIABLES DEPENDIENTES Y RESULTADOS DE LOS ARTÍCULOS REVISADOS

Autores, año	Indicador de desigualdad	Operacionalización del Indicador de desigualdad	Variable dependiente	Resultados centrados en el indicador de desigualdad y las variables dependientes principales (uso, intención de uso y adopción de GE)
Idris (2016)	Ingreso	Cuestionario (sin especificaciones)	Uso de GE	El ingreso no predijo el uso de GE
López-Sisniega et al. (2016)	Ingreso	Cuestionario; mide ingresos mensuales; variable ordinal	Intención de utilizar el GE	El ingreso no predijo la intención de uso de GE
Inzunza Mejía y López Carmona (2018)	NSE	Sin información.	Uso y acceso a GE.	A mayor NSE, mayor uso del GE. EL NSE no predijo el acceso a GE.
Mercy et al. (2020)	Ingreso	Cuestionario; mide ingresos como variable continua pero categorizada (ordinal) para el análisis de datos.	Adopción de GE.	A mayor nivel de ingreso mayor adopción al GE.
Mukonza et al. (2016)	Ingreso	Cuestionario; mide ingresos mensuales; variable ordinal.	Uso de GE.	A mayor nivel de ingreso mayor uso del GE.
Sanmukhiya (2019)	Ingreso	Cuestionario; mide ingresos mensuales; variable ordinal.	Adopción de GE.	Sólo la categoría de ingresos medio predijo la adopción al GE.
Somma et al. (2016)	NSE	Cuestionario; mide NSE combinando información sobre nivel educativo y tipo de ocupación del jefe de hogar, variable ordinal.	Uso de GE y nivel de confianza en GE.	A mayor NSE, mayor uso del GE.
Stefanovic et al. (2016)	Ingreso	Cuestionario; mide ingresos mensuales; variable ordinal.	Intención de utilizar el GE.	El ingreso no predijo la intención de uso de GE.
Urbina y Abe (2017)	NSE	Cuestionario; mide el ingreso comparado al ingreso medio de las clases sociales establecidas por Social Weather Stations; variable ordinal.	Adopción de GE, conocimiento sobre los servicios de GE.	El NSE no predijo la adopción al GE.
Zhao y Naidu (2015)	Ingreso	Cuestionario; mide ingresos mensuales; variable ordinal.	Adopción de GE, patrón de uso de internet, factores asociados al GE.	El nivel de ingresos interactuó con el patrón de uso de internet y los factores asociados al GE afectando la adopción al GE.

Nota. NSE = Nivel Socioeconómico; GE = Gobierno Electrónico.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los estudios que midieron NSE, en el estudio de Somma et al. (2016) el NSE fue medido a través de una escala que combina información sobre el nivel educativo y el tipo de ocupación del principal sostén del hogar, operacionalizando el NSE, como una variable ordinal con categorías de 1 = NSE bajo a 5 = NSE alto. Mientras que en el estudio de Urbina y Abe (2017) el NSE se operacionalizó a través del nivel de ingreso de las personas comparado al ingreso medio de las diferentes clases sociales establecidas por los indicadores de Social Weather Stations de África. En tanto que en el estudio de Inzunza Mejía y López Carmona (2018) no se desarrolla la medición y/o operacionalización del NSE.

Al revisar la operacionalización de las variables ingreso, el NSE y/o el ES en los distintos estudios identificamos un predominio del aspecto económico. Esto es, la mayoría de los estudios se focalizan en medir los ingresos a nivel de individuos u hogares pasando por alto otras dimensiones de la desigualdad. Como señalan Gómez Navarro et al. (2018) una limitación de reducir la medición de la desigualdad a los ingresos económicos es la omisión de particularidades sociales y culturales que no se incluyen en la medición pero que inciden en el proceso de adopción y apropiación de las herramientas digitales.

3.2. Variables dependientes sobre las que se estudió el rol de los indicadores de desigualdad

En cuanto a las variables dependientes sobre las cuales se estudió el rol del NSE, el ingreso y/o el ES observamos variabilidad. En general, en los estudios revisados se mide el uso de los servicios de GE (p.e., Idris, 2016; Somma et al., 2016; ver Tabla 1), la intención de utilizar dichos servicios (p.e., Stefanovic et al., 2016) y la adopción del GE (p.e., Mercy et al., 2020; Zhao y Naidu, 2015). Sin embargo, otras variables dependientes también son investigadas, como el nivel de confianza en los sitios web municipales (Somma et al., 2016), el conocimiento sobre los servicios de GE (Urbina y Abe, 2017), el patrón de uso del internet y factores asociados al GE, como la accesibilidad, la disponibilidad, la calidad y la seguridad y el diseño de los sitios web gubernamentales (Zhao y Naidu, 2015).

Ahora bien, al revisar la operacionalización de las principales variables dependientes (uso, intención de uso y adopción de las herramientas de GE) empleadas en los estudios previos encontramos que la medición de la adopción del GE se reduce al uso. Como ejemplo, Mercy et al. (2020) miden la preferencia por la adopción preguntando por las probabilidades de usar el servicio web de la municipalidad. También observamos que la medición de la intención de uso no es clara, en algunos estudios se reduce al uso del GE o se lo incluye como parte del constructo. Por ejemplo, Stefanovic et al. (2016) miden la intención de uso a partir de indicadores como la frecuencia de uso y la tendencia de uso del sistema definiendo al constructo como el grado y la forma en que las personas utilizan el sistema de GE. En conclusión, en los estudios revisados se observa que se emplean como sinónimos las palabras uso, intención de uso y adopción. Además, pasan por alto la post-adopción, es decir, no miden la intención y el uso continuo y frecuente del servicio electrónico. En este sentido, Ghareeb et al. (2018) señalan que para incrementar la adopción de las herramientas de GE es necesario comprender la post adopción del servicio gubernamental.

Por otra parte, considerando que la adopción implica una interacción frecuente con la herramienta digital, fenómeno asociado al aprendizaje y uso significativo de tales herramientas, cabe preguntarse si la apropiación ha sido considerada objeto de estudio en el campo del GE. Según la revisión realizada, la respuesta es negativa, los estudios previos se centraron en el acceso y uso de las herramientas de GE dejando de lado la apropiación, una dimensión primordial en la brecha digital. Al respecto, Gómez Navarro et al. (2018) señalan que existen tres niveles de brecha digital: acceso, uso y apropiación de las TICs. Actualmente, es posible encontrar diferentes definiciones de apropiación, lo que ha generado que en diversos campos de investigación se pretenda avanzar en su comprensión teórica y metodológica para establecer indicadores y categorías de análisis. Según Selwyn (2004) la apropiación refiere al uso significativo de las TICs, es decir, que se ejerce un grado de control y elección sobre la tecnología y los contenidos de la misma. Teniendo en cuenta que la apropiación es parte del proceso de adopción consideramos que incluir la medición de la apropiación de las herramientas de GE contribuiría a identificar obstáculos y facilitadores para mejorar la adopción por parte de la ciudadanía.

3.3. Resultados de los estudios focalizados en el rol de los indicadores de desigualdad

Los resultados hallados en los distintos artículos son contradictorios, esto es, en algunos estudios el NSE y el ingreso contribuyeron a la explicación de las variables dependientes observadas (p.e., Inzunza Mejía y López Carmona, 2018; Mukonza et al., 2016; ver Tabla 1), mientras que en otros no (p.e., Idris,

2016; López-Sisniega et al., 2016). Específicamente, el nivel de ingreso resultó predecir de manera estadísticamente significativa el uso de los servicios de GE (Mukonza et al., 2016; Zhao y Naidu, 2015) y la adopción del GE (Mercy et al., 2020; Sanmukhiya, 2019; Zhao y Naidu, 2015). En general, se observó que a mayor nivel de ingreso mayor era el uso y/o la adopción de GE. Aunque en el estudio de Sanmukhiya (2019) sólo la categoría de ingresos medios explicó la adopción a los servicios de GE. Concretamente, las personas con ingresos medios, entre 20.001 y 35.000 rupias, tenían más probabilidades de adoptar el GE que quienes tenían ingresos menores a 10.000 rupias. A su vez, en el estudio de Zhao y Naidu (2015) el nivel de ingreso interactuó con el patrón de uso del internet y con factores asociados al GE afectando la adopción del GE. Es posible que esto indique relaciones no lineales entre las variables de interés. Vale remarcar, como se mencionó antes, en otros estudios, el nivel de ingreso no predijo el uso de los servicios de GE (Idris, 2016) o la intención de utilizar dichos servicios (López-Sisniega et al., 2016; Stefanovic et al., 2016).

Por otra parte, el NSE resultó predecir de manera estadísticamente significativa el uso de los servicios de GE (Inzunza Mejía y López Carmona, 2018; Somma et al., 2016) y el nivel de confianza en los sitios web municipales (Somma et al., 2016). Esto es, a mayor nivel socioeconómico, mayor uso de los servicios de GE y mayor confianza en los sitios web municipales. Sin embargo, el NSE no predijo el conocimiento y la adopción del GE (Urbina y Abe, 2017).

Considerando que los avances tecnológicos de las TICs han beneficiado a algunas personas, hogares y/o regiones, ampliando las desigualdades estructurales de ingreso, riqueza y educación, y propiciando la aparición de la desigualdad digital, cabe señalar que los resultados contradictorios hallados en los estudios revisados probablemente se deban a dificultades metodológicas para abordar la complejidad del objeto de estudio. Por un lado, se podría hipotetizar que los instrumentos empleados para medir los indicadores de desigualdad no reflejan la desigualdad social que vivencian las personas. En esta línea, algunos autores señalan que la desigualdad es un fenómeno multidimensional no sólo caracterizado por el ingreso y el nivel socioeconómico sino también por el acceso a la salud, al conocimiento, a las instituciones, entre otros (Bárcena y Prado 2016; Naudé et al., 2009). No obstante, como señalan los autores, esa complejidad no resulta sencilla de abordar metodológicamente, sobre todo cuando se analiza la relación con otras variables, por lo que tradicionalmente las operacionalizaciones de la desigualdad se han centrado en un aspecto o dimensión del constructo de interés, principalmente en el aspecto económico.

Por otro lado, tomando como punto de partida la conceptualización multidimensional de la desigualdad se podría suponer que la medición de otros indicadores de desigualdad contribuiría en la explicación de los diferentes niveles de uso y acceso de los servicios de GE. En esta línea, algunos autores han empleado como indicador de desigualdad los niveles de escolaridad o instrucción (p.e., Inzunza Mejía y López Carmona, 2018; López-Sisniega et al., 2016). Ahora bien, los resultados sobre el rol de la escolaridad en el uso de los servicios de GE son contradictorios. Como ejemplo, Inzunza Mejía y López Carmona (2018) observaron que las personas con mayor nivel educativo usan más la plataforma de ciudadano digital mientras que López-Sisniega et al. (2016) no encontraron una correlación estadísticamente significativa entre el nivel educativo y el uso de los servicios de GE. Al respecto, algunos autores señalan que el nivel de escolaridad, es decir, la educación formal, no refleja la adquisición de competencias para el uso de las TICs y que otros tipos de educación, como la informal, deberían ser empleados como indicadores (Gómez Navarro et al., 2018; Rodríguez-Moneo y Aparicio, 2016).

Además, en los estudios revisados se parte del supuesto de que las desigualdades que enfrentan las personas se reflejan en el acceso y uso de los servicios de GE pasando por alto la adopción y apropiación de las herramientas digitales. Así, como se mencionó en el apartado previo, sería oportuno incorporar su medición, esto es, desarrollar instrumentos que posibiliten la comprensión de los procesos relacionados con la adopción y apropiación de los servicios de GE.

Por último, es importante mencionar que en los estudios revisados se emplean diseños de investigación empíricos cuantitativos para responder al objeto de estudio. Este tipo de diseño es el apropiado cuando se pretende obtener gran cantidad de información sobre un grupo de personas y la intención del investigador es describir, analizar y establecer relaciones entre variables en poblaciones o grupos de gran extensión (Yuni y Urbano, 2014). Ahora bien, este tipo de abordaje metodológico dificulta la comprensión profunda y amplia de las prácticas socio-culturales que condicionan a los constructos de interés. En esta línea Sánchez (2014) propone que la perspectiva cualitativa debe ser incluida al estudio de las desigualdades sociales y digitales para ampliar la perspectiva analítica de la problemática social bajo estudio, lograr un entendimiento más acabado y determinar estrategias adecuadas al contexto socio-cultural.

CONCLUSIONES

La desigualdad es un problema estructural complejo que requiere respuestas urgentes. Latinoamérica es una de las regiones más desiguales del planeta, cuya situación se estima empeorará en los próximos años (CEPAL, 2018; 2020). Con la revolución digital emergió la desigualdad digital, afectando especialmente a las personas con menos recursos económicos, materiales y no materiales (Sunkel y Ullmann, 2019). En búsqueda de soluciones se han generado diferentes iniciativas con fines compartidos pero sin estrategias unificadas; como ejemplo, la implementación del Gobierno Electrónico (GE) y el desarrollo de investigaciones sobre la desigualdad digital (Álvarez Rodríguez, 2021). Aunque en el ámbito académico creció el estudio de las desigualdades, la evidencia empírica sobre su relación con el GE es escasa, sobre todo en países en desarrollo (Morales-Urrutia et al., 2020). Incluso, las estrategias metodológicas empleadas por los investigadores son diversas.

Con el propósito de comprender los indicadores de desigualdad y su abordaje metodológico en el campo del GE, este artículo ofrece una revisión del estado del arte sobre el rol del ingreso, el nivel socioeconómico (NSE) y el estatus social (ES) en el uso, adopción y/o intención de uso de GE. Los resultados muestran un predominio del aspecto económico como indicador de desigualdad. Es decir, la mayoría de los estudios se focalizan en medir los ingresos a nivel de individuos u hogares omitiendo particularidades sociales y culturales que inciden en el proceso de adopción de las herramientas de GE (Gómez Navarro et al., 2018). Las variables dependientes uso, intención de uso y adopción se emplearon como sinónimos, omitiéndose la post-adopción y apropiación del GE; aspectos primordiales para incrementar la adopción de las herramientas de GE y reducir la brecha digital (Ghareeb et al., 2018; Sunkel y Ullmann, 2019). Por último, los resultados hallados en los artículos revisados son dispares; en algunos casos el ingreso y el NSE predicen la adopción del GE y en otros no (p.e., Idris, 2016; Inzunza Mejía y López Carmona, 2018).

A partir de esta revisión concluimos que el estudio de la desigualdad en el campo del GE presenta importantes desafíos teóricos y metodológicos. El abordaje de la desigualdad se ha centrado en las dimensiones económicas, evaluándose su impacto en el acceso y uso de las herramientas digitales y empleando instrumentos que responden a un diseño cuantitativo. Además, la desigualdad ha sido operacionalizada como un fenómeno unidimensional primordialmente desde perspectivas metodológicas cuantitativas. En este campo de estudio, los investigadores han olvidado la multidimensionalidad que caracteriza a la desigualdad, el empleo de métodos cualitativos y la medición otros indicadores como la educación informal y la apropiación de las herramientas de GE (Rodríguez-Moneo y Aparicio, 2016; Sunkel y Ullmann, 2019). Así, resulta importante avanzar en la construcción de propuestas teóricas y metodológicas que consideren la adopción y apropiación del GE y permitan comprender el fenómeno desde un abordaje multidimensional y contextual. Por lo que, un reto es conjugar distintos enfoques teóricos (sobre las desigualdades sociales y digitales) y metodológicos (cualitativos, cuantitativos y mixtos) que aborden el objeto de estudio en su complejidad y contexto socio-cultural (Gómez Navarro et al., 2018; Sánchez, 2014; Toudert, 2013).

Con esta revisión ofrecemos una primera aproximación al estado del arte sobre el estudio de la desigualdad en el campo del GE. No obstante, vale señalar algunas limitaciones. Por una parte, sólo se seleccionaron estudios empíricos publicados, sin abarcar la literatura gris. Avanzar en la inclusión de otras fuentes de información como tesis e informes gubernamentales podrían brindar una aproximación más certera sobre este tópico de investigación. Por otra parte, se excluyeron estudios que emplearon el nivel educativo como indicador de desigualdad. Se espera que este trabajo posibilite futuras investigaciones que incluyan este indicador y otros como la edad y el nivel de habilidades con las TICs (p.e., Arcila Calderón et al., 2014; Idris, 2016). A su vez, la heterogeneidad de brechas sociales y digitales que caracteriza a los países y, por ende, a los diferentes estudios combinados en este análisis podría afectar las conclusiones alcanzadas. Al respecto, es importante mencionar que realizamos análisis por subgrupos de países clasificándolos en países con alto y bajo Índice de Desarrollo de TICs (IDI), es decir con mayores y menores oportunidades de acceso y uso de las TICs para la ciudadanía, y los resultados hallados fueron similares. Futuros estudios podrían replicar esta revisión empleando este indicador u otro, como el Índice de desarrollo de Gobierno Electrónico, incluyendo evidencia empírica actualizada y/u otros indicadores de desigualdad (p.e., ingreso, NSE, nivel educativo, nivel de habilidades digitales y edad). Finalmente, se evidencia una clara necesidad de indagar cómo influye la desigualdad en el uso, intención de uso y adopción de las herramientas de GE incluyendo más de un indicador de desigualdad y empleando abordajes metodológicos cualitativos y/o mixtos.

Para finalizar, destacamos que ante el reciente crecimiento de las herramientas de GE, como las aplicaciones móviles gubernamentales, debemos considerar que su éxito depende de la demanda de la ciuda-

danía y que las mismas podrían potenciar la brecha digital. En esta línea, datos locales muestran que las aplicaciones gubernamentales de la Ciudad de Córdoba tienen pocas descargas y que las más descargadas son valoradas negativamente. A su vez, que las personas con mayor edad y/o menor nivel educativo tienen más dificultades para usar una aplicación gubernamental y que solicitan capacitación para incrementar su uso (Mola et al., 2021). Por lo tanto, resaltamos que comprender el acceso desigual a las herramientas de Gobierno Electrónico resulta relevante para identificar barreras y facilitadores que permitan impulsar la participación en la actividad gubernamental y el acceso a la información y, por lo tanto, contribuir en la disminución de la brecha digital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbassy, M. M. y Mesbah, S. (2016). Effective e-government and citizen's adoption in Egypt. *International Journal of Computer Applications*, 133(7), 7-13. <https://doi.org/10.5120/ijca2016907886>
- Abu-Shanab, E. A. (2012). Digital government adoption in Jordan: an environmental model. *International Arab Journal of E-technology*, 2(3), 129-135.
- Álvarez Rodríguez, F. M. (2021). *Modelos de aceptación tecnológica estudio bibliométrico* [Tesis de especialización, Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD]. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/43247>
- Arcila Calderón, C., Monsalvo López, C., Ramos Cortés, A. y Santrich Garzón, C. (2014). Percepciones de los ciudadanos de Barranquilla (Colombia) frente al gobierno electrónico. *Investigación & Desarrollo*, 22(1), 100-125. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/5209>
- Bárcena, A. y Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad. Para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Siglo Veintiuno Editores. <http://hdl.handle.net/11362/40120>
- Benítez Larghi, S. (2017). Desigualdades 2.0: un estudio cualitativo sobre los vínculos entre desigualdad social y desigualdad digital. V *Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina, Ensenada, Argentina*. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=eventos&d=Jev10644>
- Bwalya, K. J. (2009). Factors affecting adoption of e-government in Zambia. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 38(1), 1-13. <http://dx.doi.org/10.1002/j.1681-4835.2009.tb00267.x>
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Alianza Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2013). *Estrategias de TIC ante el desafío del cambio estructural en América Latina y el Caribe. Balance y retos de renovación* [Documentos de Proyectos, 534]. <http://hdl.handle.net/11362/4063>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. <http://hdl.handle.net/11362/43442>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19* [Informe Especial COVID-19, 3]. <http://hdl.handle.net/11362/45527>
- Chatzoglou, P., Chatzoudes, D. y Symeonidis, S. (2015). Factors affecting the intention to use e-Government services. *Annals of Computer Science and Information Systems* [Proceedings of the 2015 Federated Conference on Computer Science and Information Systems, Lodz, Poland], 5, 1489-1498. <http://dx.doi.org/10.15439/2015F171>
- Concha, G. y Naser, A. (eds.) (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* [Documentos de Proyectos, 465]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/3969>
- Cronin, P., Ryan, F. y Coughlan, M. (2008). Undertaking a literature review: a step-by-step approach. *British journal of nursing*, 17(1), 38-43. <https://doi.org/10.12968/bjon.2008.17.1.28059>
- Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13(3), 319-340. <http://dx.doi.org/10.2307/249008>
- Daqing, Z. (2010, 7-9 de mayo). Chinese e-government systems adoption: from Institutional theory. *2010 International Conference on E-Business and E-Government, 2010* (pp. 622-627). <http://dx.doi.org/10.1109/ICEE.2010.164>
- Ebbers, W., Jansen, M. y van Deursen, A. J. A. M. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government Information Quarterly*, 33(4), 685-692. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.007>
- Fishbein, M. y Ajzen, I. (1975). *Belief, attitude, intention and behaviour: An introduction to theory and research*. Addison-Wesley Publishing Company. Disponible en <https://people.umass.edu/aizen/pubs/book/preface.pdf>
- García Santiago, J., Valencia López, O. D., Fernández Tapia, J. y Rentería Gaeta, R. (2021). Gobierno electrónico y economía digital en la Sociedad de la Información y el Conocimiento: una revisión conceptual. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (38), 1-17. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.78411>

- Ghareeb, A. M., Darwish, N. R. y Hefney, H. A. (2018, 3-5 de diciembre). A comprehensive e-government adoption literature review. *The 53rd Annual Conference on Statistics, Computer Sciences and Operation Research* (Cairo, Egypt, 48-64). Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/334603256_A_Comprehensive_E-government_Adoption_Literature_Review
- Goldstein, R. (2006). Aportes para el debate sobre el impacto de la CMSI en el desarrollo para América Latina: Los conflictos en torno a la brecha digital y a la gobernanza de internet. En G. Mastrini y B. Califano (comps.), *Sociedad de la Información en la Argentina. Políticas Públicas y participación social* (pp. 91-104). Fundación Friedrich Ebert.
- Gómez Navarro, D. A., Alvarado López, R. A., Martínez Domínguez, M. y Díaz de León Castañeda, C. (2018). La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 6(16), 49-64. <https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2018.16.62611>
- Hardoon, D., Ayele, S. y Fuentes-Nieva, R. (2016). *Una economía al servicio del 1%: Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema* [informe]. Oxfam International. <http://oxf.am/ZniS>
- Idris, S. H. M. (2016). Significant factors determining e-government adoption in Selangor, Malaysia. *Acta Universitatis Danubius*, 12(3), 163-172. <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/oeconomica/article/view/3359>
- International Telecommunication Union (2018). *Measuring the Information Society Report* [Statistical reports, vol. 1]. ITU Publications. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR-2018-Vol-1-E.pdf>
- Inzunza Mejía, C., y López Carmona, A. M. (2018). Gobierno electrónico, accesibilidad y uso de la plataforma ciudadano digital en Sinaloa. *Revista Avacient*, 2(5), 27-45.
- Lago Martínez, S. (2016). La inclusión digital como inclusión social: El papel de las políticas de estado. *Horizontes Sociológicos*, 4(8), 82-93.
- Letelier Loyola, E. (2019). Acceso a la justicia y brecha digital en los adultos mayores. Informe sintético sobre la cuestión en Chile. *Trayectorias Humanas Trascontinentales*, 5(1), 123-135. <https://doi.org/10.25965/trahs.1374>
- Katz, R., Jung, J. y Callorda, F. (2020). *El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1540>
- Kliksberg, B. (2012). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* Biblioteca Bernardo Kliksberg.
- Kliksberg, B. (2018). Los retos sociales de América Latina. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(1-2), V-VI. <http://www.riccg.org/index.php/riccg/article/view/3>
- Kumar, V., Mukerji, B., Butt, I. y Persaud, A. (2007). Factors for successful e-government adoption: a conceptual framework. *The Electronic Journal of E-government*, 5(1), 63-76. <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/464>
- López-Sisniega, C., Gutierrez-Diez, M. C., Arras-Vota, A. M. G. y Bordas-Beltrán, J. (2016). Barriers to the use of electronic government as perceived by citizens at the municipal level in México. *International Journal of Management Excellence*, 7(3), 846-854. <http://dx.doi.org/10.17722/ijme.v7i3.859>
- Mercy, S., Gayatri, G., Perez, C. y Manvita, B. (2020). Drivers and barriers to e-government adoption in Indian cities. *Journal of Urban Management*, 9(4), 408-417. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2020.05.002>
- Mola, D. J., González, G., Molina, G., Ceaglio, S. y Reyna, C. (2021, 18-19 de noviembre). Experiencia de los/as ciudadanos/as de Córdoba con la aplicación móvil «App Ciudadana»: resultados preliminares [presentación en Conferencia]. *Congreso Internacional de Gobierno Electrónico, Universidad de la Sierra Sur* (México. Edición Virtual). <https://youtu.be/hFisCSq58no>
- Morales-Urrutia, X., Morales-Urrutia, D., Simbaña-Taípe, L. y Guerrero-Valástegui, C. (2020). Desempeño del gobierno electrónico desde una perspectiva comparada a nivel mundial. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação (RISTI)*, e-29, 214-224.
- Mukonza, R. M., Maserumule, M. H. y Moeti, K. B. (2016). A critical examination of socioeconomic and demographic factors as determinants of e-government adoption among residents in Zimbabwe's two local authorities. *Africa Insight*, 46(2), 1-16. <https://hdl.handle.net/10520/EJC196337>
- Mustafa, A., Ibrahim, O. y Mohammed, F. (2020). E-government adoption: a systematic review in the context of developing nations. *International Journal Of Innovation*, 8(1), 59-76. <https://doi.org/10.5585/iji.v8i1.16479>
- Naudé, W., Santos-Paulino, A. y McGillivray, M. (2009). Measuring vulnerability: an overview and introduction. *Oxford Development Studies*, 37(3), 183-191. <https://doi.org/10.1080/13600810903085792>
- OCDE (2001), *Understanding the Digital Divide* [OECD Digital Economy Papers, 49]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/236405667766>
- OCDE (2015). *The OECD Model Survey on ICT Access and Usage by Households and Individuals*. OECD Publications. <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/ICT-Model-Survey-Access-Usage-Households-Individuals.pdf>
- Rodríguez-Moneo, M. y Aparicio, J. (2016). Las TICs y los mecanismos de aprendizaje informal en la enseñanza formal. *Ruta Maestra*, 17, 136-141. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/313887569_Las_TICs_y_los_mecanismos_de_aprendizaje_informal_en_la_ensenanza_formal
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of innovations*. The Free Press.
- Sánchez, G. D. (2014). Hacia una mirada cualitativa de la brecha digital. Retos y oportunidades en dos estudios de caso en México y EUA. En M. Matus Ruiz (coord.), *Seminario. El valor de la etnografía para el diseño de productos, servicios y políticas TIC* [Memorias, pp. 85-91]. Centro de Investigación e Innovación en

- Tecnologías de la Información y Comunicación (INFOTEC). <https://xdoc.mx/preview/seminario-memorias-5c5204bf7f87a>
- Sanmukhiya, C. (2019). A study of effect of demographic factors on e-government divide in the republic of Mauritius. *Humanities y Social Sciences Reviews*, 7(6), 436-446. <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7669>
- Selwyn, N. (2004). Reconsidering political and popular understandings of the digital divide. *New Media and Society*, 6(3), 341-362. <https://doi.org/10.1177/1461444804042519>
- Somma, N., Labarca, C., Gálvez, M. y Godoy, S. (2016). ¿Qué ocurre con la confianza cuando los gobiernos locales se vuelven virtuales? Explorando los determinantes de la confianza en sitios web municipales en Chile. *Comunicación y Sociedad*, 25, 157-182. <https://doi.org/10.32870/cys.v0i25.4425>
- Stefanovic, D., Marjanovic, U., Delic, M., Culibrk, D. y Lalic, B. (2016). Assessing the success of e-government systems: An employee Perspective. *Information y Management*, 53(6), 717-726. <http://dx.doi.org/10.1016/j.im.2016.02.007>
- Sunkel, G. (2017, 2 de marzo). *Los adultos mayores en la era digital en América Latina. Brecha digital y políticas públicas*. EUDforics. <https://www.eduforics.com/es/los-adultos-mayores-la-digital-america-latina-brecha-digital-politicas-publicas/>
- Sunkel, G., y Ullmann, H. (2019). Las personas mayores de América Latina en la era digital: superación de la brecha digital. *Revista CEPAL*, 127, 243-268. <http://dx.doi.org/10.18356/db143bd3-es>
- Toudert, D. (2014). La brecha digital en los contextos de marginación socioterritorial en localidades mexicanas: exploración y discusión. *Comunicación y sociedad*, 19, 153-180. <https://doi.org/10.32870/cys.v0i19.207>
- Urbina, A. U. y Abe, N. (2017). Citizen-centric perspective on the adoption of e-government in the Philippines. *Electronic Journal of e-Government*, 15(2), 63-83. <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/641>
- Warkentin, M. D., Gefen, P. A. y Pavlou, G. M. (2002). Encouraging citizen adoption of e-government by building trust. *Electronic markets*, 12(3), 157-162. <http://dx.doi.org/10.1080/101967802320245929>
- World Bank (2016). *World development report 2016: Digital Dividends*. World Bank Publications. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>
- Yuni, J. A. y Urbano, C. A. (2014). *Técnicas para investigar. Recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*. Editorial Brujas.
- Zhao, F., y Naidu, S. (2015). Exploring a new e-government adoption model – A social cognitive perspective [actas de conferencia]. *The 8th IADIS International Conference on Information Systems* (pp. 11-18). International Association for the Development of the Information Society. <http://www.iadisportal.org/digital-library/exploring-a-new-e-government-adoption-model-%C2%96-a-social-cognitive-perspective>



Referencia: Vargas, M. C. (2022). Lo personal es político. Notas sobre la agudización del trabajo de cuidado no remunerado en pandemia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 56-71. <https://doi.org/10.24965/gapp.10928>

Lo personal es político. Notas sobre la agudización del trabajo de cuidado no remunerado en pandemia¹

The personal is political. Notes on the expense of unpaid care work in pandemic

Vargas, Melisa Cristina

Universidad Nacional de San Juan – UNSJ (República Argentina)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8402-9155>

melyvargas.mv@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Ciencias Políticas. Maestranda en Políticas Sociales. Docente en Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.

RESUMEN

A lo largo de la historia de la humanidad las crisis marcaron un punto de inflexión, una ruptura, un quiebre de la «normalidad». Las crisis obligan a cuestionar e interpelar la realidad imperante e instan a los gobiernos a replantear nuevas estrategias para sortear o al menos aminorar sus efectos.

En términos sociales la actual coyuntura, caracterizada por la crisis sanitaria global provocada por el COVID-19, puso en evidencia uno de los principales sesgos de la sociedad patriarcal: la permanencia de estructuras inmutables al interior de los hogares.

La división social del trabajo continúa reposando en la dicotomía hombres públicos/ mujeres domésticas, acentuando la sobrecarga de trabajo de cuidado en las mujeres a expensas de mejores oportunidades para un desarrollo profesional y ocupacional autónomo de los hombres.

La agudización de esa sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado y la carencia de políticas públicas con perspectiva de género orientadas a revertirlo confirma una vez más la vigencia de la denuncia histórica de los feminismos sobre la naturalización y la ceguera de género respecto de esta problemática estructural.

En este marco, la propuesta del presente trabajo es analizar la situación del trabajo de cuidado no remunerado (TDCNR) en la coyuntura derivada del COVID-19. A tal efecto se recurrirá al auxilio de la metodología cualitativa a través del análisis documental y a fuentes secundarias de tipo estadístico producidas por organismos gubernamentales.

PALABRAS CLAVE

Género; cuidados; políticas públicas.

ABSTRACT

Throughout the history of humanity, crises marked a turning point, a rupture, a break from «normality». The crises force to question and challenge the prevailing reality and urge governments to rethink new strategies to circumvent or at least lessen its effects.

¹ La autora agradece a los evaluadores anónimos por sus invaluable aportes y contribuciones que han resultado cruciales para reformular algunos ejes del presente trabajo.

In social terms, the current situation, characterized by the global health crisis caused by COVID-19, highlighted one of the main biases of patriarchal society: the permanence of immutable structures within homes.

The social division of labor continues to rest on the dichotomy public men / domestic women, accentuating the overload of care work in women at the expense of better opportunities for an autonomous professional and occupational development of men.

The exacerbation of this overload of unpaid care work and the lack of public policies with a gender perspective aimed at reversing it confirms once again the validity of the historical denunciation of feminisms about naturalization and gender blindness regarding this structural problem.

In this framework, the proposal of this work is to analyze the situation of unpaid care work (TDCNR) in the situation derived from COVID-19. To this end, the aid of qualitative methodology will be used through documentary analysis and secondary statistical sources produced by government agencies.

KEYWORDS

Gender; care; public politics.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO, NATURALIZACIÓN DE LOS CUIDADOS E INVISIBILIZACIÓN. 3. LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DE CUIDADOS Y DEL USO DEL TIEMPO EN ARGENTINA. 4. PERSISTENCIA DE BRECHAS DE GÉNERO. UNA MIRADA HACIA LA AGUDIZACIÓN DEL TRABAJO DE CUIDADO NO REMUNERADO EN PANDEMIA. REFLEXIONES FINALES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia² al COVID-19 por la amenaza que representa para la humanidad, recomendó a los países aminorar las actividades masivas, restringiendo el desarrollo de aquellas no esenciales a efectos de proteger un derecho humano fundamental: la salud.

El COVID-19 obligó a adoptar medidas para salvaguardar la población y mitigar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia. La rapidez y la masividad del contagio provocado por el virus exigieron el confinamiento de las personas al interior de los hogares para evitar la réplica de la gran cantidad de decesos que registraron aquellos países que privilegiaron el capital.

En Argentina el llamado “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio” (ASPO) se estableció por Decreto de Necesidad y Urgencia³ N.º 297/2020. Ese acto administrativo fijó una serie de actividades esenciales⁴ que no podían paralizarse y autorizó desplazamientos mínimos e indispensables para que las familias pudieran aprovisionarse de insumos básicos para la subsistencia durante el confinamiento.

Las medidas implementadas con el objeto de cuidar y proteger la vida de las personas y evitar que nuestro sistema de salud pública colapse, se ajustaron a estándares internacionales de derechos humanos en materia de restricción y suspensión de derechos en contextos de excepcionalidad (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020). La restricción a la libertad ambulatoria individual se justificó en la preservación del derecho colectivo a la salud pública y del derecho subjetivo a la vida, bienes jurídicos que sólo pueden concretarse a partir del sacrificio compartido de la sociedad (Brega, 2020).

En esta coyuntura compleja el Estado adquirió una función crucial; se convirtió en el actor por excelencia del cambio social. Este retorno a un Estado presente y activo configuró una nueva relación entre Estado, sociedad y mercado (García Delgado, 2020).

² La declaración se efectuó el 11 de marzo de 2020 ante el impacto generado a nivel mundial. Hasta esa fecha, el COVID-19 se había propagado a 110 países, 118.554 personas habían sido infectadas a nivel global y el número de víctimas letales ascendía a 4.281 muertes. Ante ese alarmante escenario en Argentina se decidió, mediante Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020, la ampliación por el término de un año de la emergencia pública en materia sanitaria, en el marco de la Ley N.º 27.541/2019.

³ Se trata de una atribución del Poder Ejecutivo Nacional, establecida en el artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, que habilita a dictar normas reservadas al Congreso cuando ocurre un hecho excepcional que pone en juego el sistema político o la sociedad.

⁴ Muchas de esas actividades declaradas «servicios esenciales» se caracterizan por estar altamente feminizadas en su composición, desarrollarse en condiciones desfavorables y con bajas remuneraciones.

El giro copernicano que implicó la centralidad del Estado evidencia su rol como estructurante y garante de las relaciones sociales y del bienestar en una crisis sin precedentes que no solo impactó en la población en términos sanitarios sino también en una multiplicidad de dimensiones que quedaron atrapadas en las decisiones adoptadas para frenar la expansión del virus.

En ese escenario, el colectivo de mujeres fue el más afectado porque las estrictas medidas de aislamiento acentuaron problemáticas sociales estructurales tales como: el desempleo, la feminización de la pobreza, la violencia de género, el trabajo de cuidado no remunerado, entre otras.

Como sostiene Ramacciotti (2020) la enfermedad infectocontagiosa trastocó la ciencia, la investigación, los sistemas de salud y las políticas socioeconómicas e impactó profundamente en la vida cotidiana y en las relaciones sociales agudizando la llamada «crisis del cuidado».

Los cuidados trascienden la estrategia discursiva coyuntural, forman parte de un eje históricamente problematizado por los feminismos aunque con mayor fuerza e intensidad en los últimos tiempos (Goren et al., 2020b) porque la crisis derivada del COVID-19 impactó no sólo en el sistema político, económico y sanitario sino también en el social y cultural a raíz de la modificación de hábitos y rutinas estandarizadas.

En una entrevista la catedrática Juliana Martínez Franzoni afirma que, paralelo al estancamiento de la economía monetaria, se agudizó la economía no monetaria a partir de la sobrecarga de tareas que obligó a una reconfiguración de las familias porque las dimensiones de la vida que habitualmente se desarrollaban afuera –escuela, apoyo psicológico, recreación, etc.– se concentraron en el espacio doméstico (Torres Santana, 2020). Dicho de otro modo, la alteración de las rutinas de los hogares derivó en una sobrecarga de cuidados que previo a la pandemia se resolvían con diversas estrategias extrafamiliares públicas o privadas.

En tiempos pandémicos algunas mujeres se vieron obligadas a combinar esa sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado (TDCNR) con trabajo presencial esencial o con una modalidad emergente en estos tiempos: el trabajo remoto o teletrabajo⁵.

En este marco, el objeto del presente documento es analizar la situación del TDCNR en la coyuntura derivada del COVID-19 desde una perspectiva de género colocando especial énfasis en la interseccionalidad, categoría útil para el estudio de fenómenos sociales desde una lente analítica que contempla las múltiples opresiones a las que están expuestas las mujeres.

Berkhout y Richardson (2020) sostienen que las mujeres como colectivo no constituyen un grupo uniforme porque atraviesan múltiples vulnerabilidades que acentúan desigualdades por la superposición de sistemas opresivos. En razón de ello, las lecturas feministas en torno a la pandemia que no logren ubicar intersecciones resultan inadecuadas para comprender el contexto de modo integral.

La estrategia metodológica utilizada en el presente trabajo es cuali-cuantitativa. Principalmente se recurre al análisis documental, aunque se refuerza la indagación con la incorporación de datos secundarios de tipo estadístico, producidos por organismos gubernamentales, principalmente la encuesta de uso del tiempo realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2013, instrumento clave para múltiples investigaciones que han realizado en base a esos datos una proyección de la situación del trabajo de cuidado no remunerado en Argentina.

2. DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO, NATURALIZACIÓN DE LOS CUIDADOS E INVISIBILIZACIÓN

El patriarcado ha construido a lo largo de la historia una división binaria sintetizada en la dicotomía «hombres-públicos/ mujeres-domésticas». La Comisión La Mujer y Sus Derechos (2005) nos recuerda que esa escisión, fruto de la división sexual del trabajo, se internalizó e institucionalizó socialmente a través de normas sacralizadas que operaron como ordenador social en la distribución del poder.

La diferenciación biológica entre los sexos, esto es, la diferencia anatómica entre los órganos sexuales, se transformó en la piedra basal para la edificación de estereotipos de género sustentados en la división sexual del trabajo (Bourdieu, 2000).

⁵ Esta modalidad no es nueva en el mapa mundial, en diferentes crisis se recurrió a la tecnología como medio de trabajo. En EE.UU el puntapié inicial fue la crisis del petróleo en la década del 70. En los años 90, en cambio, se relacionó a contingencias originadas por terremotos, huracanes, inundaciones y otras catástrofes naturales. En los inicios del nuevo milenio el teletrabajo se asoció a estrategias sanitarias frente a la proliferación de determinadas enfermedades contagiosas tales como la gripe aviar y porcina (Velasco Leiva, 2020).

Normas, obligaciones, comportamientos, aptitudes, sentimientos se han añadido socialmente a los sexos. La anatomía de los cuerpos posibilitó la construcción universal de un «ser social femenino» y de un «ser social masculino» que se caracterizan por ostentar determinados atributos, a las mujeres se las asoció con la debilidad, la sensibilidad y la reproducción mientras que los hombres quedaron vinculados a la fortaleza, la protección y la producción.

Pierre Bourdieu (2000) en su obra “La dominación masculina” denunció la transformación de la historia en naturaleza y de la arbitrariedad cultural en natural que intenta hacer pasar las desigualdades construidas mediante la internalización de preceptos culturales arcaicos por naturales, perpetuando inequidades. Para el autor, bajo el disfraz de la biología se ocultan pautas que siembran y reproducen desigualdades sociales. Según nos recuerda, en cada momento histórico el orden social funcionó como una inconmensurable maquinaria simbólica que tendió a ratificar y perpetuar la dominación masculina conforme con una visión mítica arraigada en la división arbitraria de actividades. Instituciones como el Estado, la escuela y otros agentes socializadores han contribuido a la reproducción de esas desigualdades gestadas en torno a lo femenino y a lo masculino.

En una obra trascendental para el feminismo, “El segundo sexo”, la reconocida filósofa francesa, Simone De Beauvoir (1972), advertía sobre esa construcción diferencial con la expresión «no se nace mujer sino que se hace». Según advierte Cinzia Arruzza (2010, p. 93) esa afirmación beaivoriana «pretendía subrayar el carácter social, histórico y culturalmente construido de la “mujeridad”».

Berger y Luckmann advierten que esa modelación del ser social se da a través de procesos de socialización. «El individuo no nace miembro de una sociedad nace con una predisposición hacia la sociabilidad» (Berger y Luckmann, 2003, p. 162).

Esa predisposición facilita que sean inducidos a participar en la dialéctica de la sociedad mediante la internalización, esto es, la aprehensión o interpretación de acontecimientos objetivos que expresan significados. La internalización es un elemento clave en los procesos de socialización porque permite la comprensión del «mundo» del otro y la vinculación de los individuos a partir de la adopción de ese «otro mundo» como propio (Berger y Luckmann, 2003).

Las formas de socialización diferenciadas para mujeres y hombres se reflejan en roles que llevan de forma implícita y explícita al ejercicio del poder; desde la infancia se induce a las niñas al rechazo del poder de manera que se sientan incómodas con él y prefieran delegarlo por considerarlo un ámbito extraño, hostil; un campo lleno de dificultades (Del Valle, 1993).

Mientras la socialización diferencial dispone a los hombres a amar los juegos de poder, provocando en ellos fascinación y seducción. A las mujeres, en cambio, la educación las prepara a entrar en el juego por delegación a través de una posición subordinada a la preocupación masculina⁶ (Bourdieu, 2000).

El molde o formato social anclado en la división sexual del trabajo provocó la escisión en dos esferas situadas, jerarquizadas o subalternizadas según el sexo: el trabajo creador de valor (trabajo productivo) y el trabajo reproductor de vida (trabajo reproductivo). El trabajo productivo, asociado a la masculinidad, ocupa una posición de privilegio mientras que las actividades domésticas-reproductivas, vinculadas con la femineidad, son infravaloradas y carecen de prestigio social (Martín, 2019).

Esa diferenciación público-privada debe enmarcarse en el debate de la «contradicción entre el modo de acumulación capitalista y la sostenibilidad de la vida» (Frega, 2020, p. 25) necesaria para acrecentar el poder del capital. En efecto, para el sistema capitalista la actividad socio-económica mistificada como servicio natural resulta rentable porque la condición no asalariada del trabajo de cuidado incrementa sus ganancias (Federici, 2010). Como afirma Rubin (1986, p. 100) «el trabajo doméstico es un elemento clave en el proceso de reproducción del trabajador del que se extrae plusvalía».

Los feminismos desde hace décadas vienen denunciando múltiples injusticias originadas en las construcciones sociales arraigadas en la división sexual del trabajo. En los últimos años han logrado colocar en la agenda gubernamental una multiplicidad de temáticas que afectan a las mujeres, entre ellas la importancia de pensar políticas públicas orientadas a visibilizar el Trabajo de Cuidado no Remunerado (TDCNR) y a resolver, mediante el uso de diversas estrategias, la provisión de cuidados que recaen como mandato sobre ellas.

⁶ Jean Jacques Rousseau (2006), uno de los más importantes filósofos políticos modernos, en su obra pedagógica “Emilio o de la Educación” sostuvo que la mujer (personificada en la figura de Sofía) debía educarse en la sumisión, en la obediencia y en la aceptación de la voluntad del hombre. En su texto asignaba un rol clave a las mujeres: afirmarlas en la diferencia, en el mundo de los afectos y en la domesticidad mientras reservaba para los hombres el ámbito público; el ejercicio de la ciudadanía los transformaba en sujetos partícipes del orden político y social de su tiempo.

En las ciencias sociales hay categorías conceptuales que condensan discusiones, debates y (re) definen problemas teóricos que iluminan lecturas de lo social. El cuidado es una de ellas (Faur y Pita, 2020). En efecto, «la categoría de cuidado nos coloca frente a un problema clásico de la sociología: la relación entre sujetos y estructuras, entre personas e instituciones, que cobra otro carácter cuando incorporamos un enfoque de género» (Faur, 2014, p. 19) orientado a desmontar las estructuras derivadas de la tradicional división sexual del trabajo.

La noción de cuidado refiere a actividades indispensables para satisfacer necesidades básicas de existencia y reproducción de las personas, brindándoles elementos físicos y simbólicos que garantizan su dignidad e integridad y les permiten vivir en sociedad (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015).

Según advierte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020b) la provisión de bienestar a cada persona a lo largo de su ciclo vital incluye una inagotable lista de tareas que resultan imprescindibles para el sostenimiento de la vida: alimentación, higiene, educación, salud, acompañamiento emocional, etc.

Como sostiene Aguilar (2019, p. 21) «las tareas de cuidado en la vida cotidiana son fundamentales para que los cuerpos puedan insertarse en el mercado laboral». Conforme con esta afirmación, CEPAL (2020b, p. 1) advierte que se trata de «un trabajo esencial para el sostenimiento de la vida, la reproducción de la fuerza de trabajo y de las sociedades, generando una contribución fundamental para la producción económica, el desarrollo y el bienestar».

Dada esta función social, en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe⁷, se reconoció a los cuidados como un derecho fundamental de las personas (CEPAL, 2020b). En la sociedad contemporánea «nadie puede sobrevivir sin ser cuidado, lo cual convierte al cuidado en una dimensión central del bienestar y del desarrollo humano» (Esquivel et al., 2012, p. 11).

Orloff y Laperriere deconstruyen la concepción predominante del cuidado como obligación femenina y colocan el centro del debate en la categoría de trabajo. En efecto sostienen que,

«El cuidado es una forma de trabajo, fundamentalmente realizada por mujeres, y no una emanación “naturalmente” femenina del amor familiar; el cuidado está incrustado en relaciones caracterizadas por la interdependencia, el poder y el conflicto; es una actividad socialmente necesaria pero con frecuencia no reconocida.» (Orloff y Laperriere, 2020, p. 10).

La tarea de cuidar la vida y el bienestar de otros miembros de la familia (niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores) es un trabajo invisible: no valorado socialmente ni remunerado monetariamente y en muchos casos constituye una doble jornada para las mujeres que en simultáneo desarrollan sus trayectorias laborales en el mercado de trabajo formal o se desempeñan en trabajos precarios, inestables e informales (Vargas, 2020).

En América Latina y el Caribe, la estructura productiva, los roles estereotipados de género y la configuración de las familias consolidan inequidades en la distribución del tiempo entre mujeres y hombres que influyen en términos de oportunidades para su desarrollo personal y profesional (Batthyány y Sánchez, 2020).

Las sujeciones a un orden social de género responden a un proceso dual que conjuga inacción estatal y representaciones sociales hegemónicas que conservan a las mujeres en una posición limitante de su autonomía (Becher, 2019). La marcada división sexual del trabajo en tanto lógica configurativa de los sistemas de provisión del bienestar genera una expropiación del bienestar de las mujeres porque les dificulta el acceso a los derechos de ciudadanía, especialmente a los derechos sociales (Lucas-García y Bayón-Calvo, 2017).

En efecto, el análisis de las desigualdades gestadas en torno al trabajo de cuidado no remunerado resulta incompleto si solo se realiza una lectura en términos de género, es necesario también analizar en términos de clase y de pertenencia étnico-racial para develar cómo se acentúan y profundizan las desigualdades (Smaldone, 2017).

La academia ha construido una categoría para leer esas dimensiones que acentúan las diferencias. El análisis feminista desde la interseccionalidad denuncia la perspectiva sesgada del feminismo hegemónico que sostiene la existencia de una identidad común a las mujeres, perspectiva que invisibiliza las múltiples estructuras

⁷ La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe es un órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) convocado, con una frecuencia no superior a tres años, para identificar y debatir la situación regional respecto de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Usualmente se presentan recomendaciones para el diseño y ejecución de políticas públicas y se realizan evaluaciones de actividades ejecutadas en cumplimiento de acuerdos regionales e internacionales (CEPAL, 2020a).

de opresión que las atraviesan (Cubillos Almendra, 2015). Dicho de otro modo, si bien es cierto que a priori todas las mujeres están sometidas a la opresión del sistema patriarcal, las desigualdades resultantes de la jerarquización establecida por el patriarcado se acentúan aún más en mujeres de sectores populares, desempleadas o con trabajos precarios e informales, con estudios incompletos, racializadas, migrantes, etc. (Vargas, 2021).

3. LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DE CUIDADOS Y DEL USO DEL TIEMPO EN ARGENTINA

La CEPAL (2019) reconoce que la organización social del cuidado en América Latina es injusta por la desigual distribución que, conforme al mandato social asignado, centraliza la responsabilidad en las mujeres. El organismo sostiene que la organización social del cuidado «responde a un modelo familiar, con una participación limitada del Estado, con una oferta de mercado limitada y segmentada y con una provisión comunitaria insuficiente y segregada» (p. 144).

Distintos instrumentos han medido la dimensión cuantitativa que aporta el trabajo doméstico no remunerado, los llamados «estudios sobre usos del tiempo» no sólo han sido cruciales para visibilizarla (Varela, 2005) sino que han marcado un punto de inflexión en el análisis de las desigualdades naturalizadas (Carrasco et al., 2011). Generalmente este tipo de información es recogida por organismos nacionales de estadística a través de una encuesta específica sobre la temática o anexando un módulo a una encuesta de hogares preexistente (INDEC, 2020).

En Argentina, la única medición nacional oficial⁸ sobre el uso del tiempo⁹ la realizó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2013 cuando incluyó por primera vez en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos un módulo sobre trabajo no remunerado. Corina Rodríguez Enríquez (2014, p. 4) sintetizando esa evidencia observa que:

«i) las mujeres destinan un tiempo sustantivamente mayor que los varones al TNR; ii) las jornadas de TNR de las mujeres se incrementan en la edad central, cuando son cónyuges, cuando hay menores de 6 años en el hogar, cuanto menor es la jornada de trabajo en el mercado laboral, y cuanto peor es el nivel de ingreso del hogar en el que viven; iii) aun cuando las mujeres desocupadas e inactivas destinan mayor cantidad de tiempo al TNR, las mujeres ocupadas destinan un tiempo sustantivo (casi 6 horas diarias), lo que se expresa en jornadas de trabajo total muy prolongadas diariamente, lo que les limita la disponibilidad de tiempo “para sí” (dedicadas al autocuidado, al esparcimiento o la capacitación); iv) la situación ocupacional, el nivel de ingreso, la posición en el hogar, el nivel educativo, la edad, no producen ninguna modificación en la cantidad de tiempo que los varones destinan al TNR; v) la única razón por la cual los varones incrementan moderadamente su dedicación al TNR es ante la presencia de menores de 6 años en el hogar, pero siempre en proporciones sustantivamente menores a las mujeres; vi) la desigualdad en el uso del tiempo y en la intensidad del tiempo dedicado al TNR es una experiencia socio-económicamente estratificada, que se convierte por tanto en un vector reproductor de desigualdades.».

Desde una lectura de la interseccionalidad es necesario advertir que el uso y la distribución del tiempo está atravesado, mediado e influenciado por la división sexual del trabajo pero también por el estrato socio-económico de las personas, tanto el género como la clase actúan como factores que potencian la reproducción de las desigualdades que persisten al interior de los hogares (INDEC, 2020).

Molyneux (2005) enfatiza que el hogar es una unidad de consumo pero también un locus de producción de valores de uso en forma de bienes y servicios que son necesarios para garantizar la reproducción de la

⁸ Los antecedentes previos, desarrollados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Ciudad de Rosario, tenían cobertura geográfica limitada a su territorio, no tuvieron periodicidad en su aplicación y utilizaron el diario de actividades del día anterior para la captación del uso del tiempo y del trabajo de cuidado no remunerado. En CABA se desarrollaron dos encuestas: en el 2005 se utilizó un diario de actividades en formato papel como módulo de una encuesta de hogares y en el 2016 una encuesta independiente con el diario aplicado a través de un dispositivo móvil. En Rosario en 2010 se realizó una encuesta específica que contenía un diario de actividades y un módulo de voluntariado (INDEC, 2020).

⁹ En el año 2019 se sancionó la Ley N.º 27.532/2019 que ordena incluir la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo en el Sistema Estadístico Nacional como módulo de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) con el objeto de recolectar y cuantificar, con perspectiva de género, la información sobre la participación y el tiempo destinado por las personas a las diferentes actividades de la vida diaria, desagregado por género y edad.

fuerza de trabajo. El trabajo de reproducción es necesario en todas las sociedades aunque el locus no siempre es la familia dado que aquellas mejor posicionadas en la estructura social pueden recurrir a mediaciones extrafamiliares. De hecho bajo el capitalismo, esas mediaciones se adquieren en el mercado o a través del Estado.

En Argentina la oferta pública de cuidado históricamente ha sido escueta, en razón de ello las familias pobres o con ingresos medios gestionan el cuidado por cuenta propia –a menudo recurriendo a sororidades de las redes afectivas intrafamiliares– mientras que aquellas con ingresos más altos acceden a la desfamilia- rización a costa de un incremento de la mercantilización (Cánovas Herrera, 2018). Esa ausencia deliberada de provisión pública de centros de cuidado orientada a quienes se ubican en los escalones más bajos de la estructura social, acentúa y reproduce desigualdades y contribuye a que las mujeres rechacen el trabajo ex- terno o adopten estrategias informales con horarios flexibles para poder dedicarse con mayor exclusividad a las tareas domésticas. La ausencia de políticas públicas de cuidado contribuye a legitimar el alto desempleo femenino y la precarización laboral, acentuando la feminización de la pobreza (Molyneux, 2005).

En un informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación (2020a, p. 2) se advierte sobre las persistentes brechas de género que existen en Argentina. Según ese documento:

«Las mujeres son las que sufren los mayores niveles de desempleo y precarización laboral. Ganan, en promedio, un 29% menos que sus pares varones, brecha que se amplía para las asalariadas informales, alcanzando un 35,6%. La mitad de quienes no consiguen empleo son jóvenes de hasta 29 años y, entre estas personas, son las mujeres quienes enfrentan las tasas más altas de desocupación de toda la economía con un 23%.».

Por otra parte, en el referido informe se sostiene que:

«La tasa promedio de la participación de las mujeres en el mercado laboral es de 49,2%, 21 puntos porcentuales más baja que la de los varones (71,2%). Hay diferencias entre las mu- jeres también. Según datos del INDEC, las que cuentan con estudios universitarios completos o incompletos tienen una tasa de actividad de 74,3% mientras que las que poseen secundario incompleto muestran una participación del 35,9% y las que poseen estudios secundarios com- pletos 55,1%.» (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020a, p. 7).

La división sexual del trabajo no solo cristaliza condiciones de pago sino también oportunidades de carrera. El trabajo pobremente remunerado, el trabajo parcial y el autoempleo existen por la contradictoria posición de las mujeres atrapadas entre las esferas de la producción y la reproducción (Molyneux, 2005).

Superar estas restricciones exige como prioridad librar una batalla en dos frentes: el doméstico y el público. Ello implica confrontar la división sexual del trabajo y sus efectos sociales a fin de producir las rees- tructuraciones necesarias con la intencionalidad de lograr una distribución equitativa de las cargas familiares tanto en el interior de los muros hogareños como en ámbito público, mediante una provisión adecuada de centros o espacios de cuidado.

4. PERSISTENCIA DE BRECHAS DE GÉNERO. UNA MIRADA HACIA LA AGUDIZACIÓN DEL TRABAJO DE CUIDADO NO REMUNERADO EN PANDEMIA

La pandemia evidenció una multiplicidad de problemas coyunturales y agudizó aquellos estructurales de vieja data, colocó en el centro de la escena demandas que habían permanecido latentes sin ingresar con fuerza a la agenda gubernamental, retomó viejos debates e hizo correr el velo que escondía sobre el tapete las múltiples desigualdades que afectan la vida de las mujeres.

En todo el mundo se alteró la seguridad financiera y laboral las mujeres en razón de las mayores obliga- ciones de cuidado que han asumido en el contexto de pandemia (Berkhout y Richardson, 2020).

En Argentina la agudización de problemáticas en el mercado laboral derivadas de la coyuntura, fueron publicadas en un informe del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2020) donde se analizan cuatro dimensiones que ponen de manifiesto la heterogeneidad del impacto de la pandemia: el nivel territorial, el tipo de actividad (esencial / no esencial), las desigualdades de derechos entre trabajado- res/as registrados e informales y la segregación horizontal de sectores altamente feminizados. Respecto del nivel territorial, el documento resalta que el impacto del COVID-19 (tanto por tasa de contagio como

de morbilidad) fue mayor en la zona del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y en algunas provincias como Chaco, Río Negro y Neuquén. Respecto del tipo de actividad, la caída de la producción y de la demanda afectó a gran parte de las empresas industriales y de servicios. En todas las regiones, aquellas actividades consideradas «no esenciales» registraron el peor impacto en términos económicos y de empleo. El comercio también fue perjudicado con excepción del rubro dedicado a la venta de alimentos en cadenas de supermercados y comercios de cercanía. La reconversión del trabajo en forma remota (venta por internet) resultó marginal respecto de la dotación total de personal. En relación a la desigualdad entre trabajadores/as formales e informales, la paralización total o parcial de actividades económicas –producto de las medidas de aislamiento preventivo– puso en evidencia las desigualdades de derechos y la situación de precariedad de trabajadores/as del sector informal quienes registraron una pérdida total de sus ingresos. Finalmente, la crisis desencadenada por el COVID-19 afectó el trabajo de mujeres en los sectores de actividad más feminizados (principalmente en tres actividades: trabajo doméstico remunerado, enseñanza y servicios sociales y sanitarios) ya sea sobreexponiéndolas al contagio en actividades esenciales o incrementando el horario cuando realizan trabajo remoto.

Una lectura del contexto pandémico, realizada desde la categoría de la interseccionalidad, conduce a resaltar los aspectos que agudizaron las situaciones de vulnerabilidad. En efecto, un informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020b, p. 4) destaca que:

«Los efectos negativos del COVID-19 sobre la economía tienden a reforzar las desigualdades preexistentes. Clase social, formalidad/informalidad laboral, ubicación geográfica, urbanidad, nivel de ingresos, género y edad, son factores determinantes de las posibilidades para afrontar la pandemia. Es por eso que el Estado argentino ha implementado un conjunto de medidas orientadas por tres principios fundamentales: cuidar la salud, cuidar los ingresos y cuidar el saber hacer empresarial.».

En orden a esos ejes se desarrollaron políticas sociales específicas para brindar respuestas coyunturales, cortoplacistas e inmediatas a la población, atenuando los estragos que la emergencia sanitaria produjo en sus vidas. Esos programas de emergencia pretendían «atender los efectos más inmediatos de la pandemia, su cobertura y su costo fiscal» (Cetrángolo y Curcio, 2020, p. 1).

El Estado amplió su capacidad de intervenir en el mercado. Defendió el trabajo formal, impulsando el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP¹⁰) y apoyó a los sectores más vulnerables que se desempeñan en la economía informal con el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE¹¹) y la tarjeta alimentar¹² (García Delgado, 2020). Esta última política, inscripta en el “Plan Nacional Argentina contra el Hambre¹³”, si bien se implementó dos meses previos al estallido del COVID-19, fue crucial para combatir la inseguridad alimentaria en un contexto de deterioro de los ingresos de las familias. Tuñón, Poy y Salvia (2021, p. 10) al analizar su alcance sostienen que:

«La política pudo escalar con relativa rapidez debido a que no requirió que los destinatarios realizaran un trámite específico. De acuerdo con información administrativa, en enero de 2020 la recibían 407.487 destinatarios y tres meses después había alcanzado a 1.529.700 personas, cifra que permaneció casi inalterada hasta la actualidad. Se estima que alrededor de 3 millones de niños/as y adolescentes están alcanzados por la Tarjeta ALIMENTAR y que casi 10% de los hogares del país se encuentran cubiertos por esta transferencia.».

¹⁰ Este programa fue creado a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 332/2020. Un posterior DNU (N.º 376/2020) sustituye algunos artículos de esa normativa.

¹¹ El Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 310/2020 creó esta prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o disminución de ingresos de las personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria: personas desocupadas o que se desempeñan en la economía informal; monotributistas inscriptos en las categorías «A» y «B»; monotributistas sociales, y trabajadores y trabajadoras de casas particulares. Esta política social resultó incompatible con jubilaciones, pensiones y con planes o programas sociales nacionales, provinciales o municipales a excepción de tres Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos: Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo y Progresar. El monto de la prestación fue de 10.000 pesos argentinos. Si bien el DNU de creación estableció que la prestación se abonaría por única vez, durante el 2020 se abonaron 3 ingresos familiares de emergencia.

¹² Transferencia de ingresos, orientada a la compra de alimentos y bebidas no alcohólicas, dirigida a hogares con niños/as de 0 a 6 años o personas con discapacidad (sin límite de edad) que perciben Asignación Universal por Hijo (AUH) y a embarazadas (a partir del tercer mes de gestación) que cobren Asignación Universal por Embarazo (AUE).

¹³ Plan creado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución 8/2020).

A pesar de esos importantes avances, en esta coyuntura sanitaria quedó a la deriva un ámbito históricamente postergado: el del trabajo de cuidado no remunerado.

La pandemia evidenció lo que los feminismos vienen denunciando hace años: que el trabajo invisible e infravalorado del cuidado es en realidad un trabajo esencial (Moré Corral, 2020).

La crisis de la organización social del cuidado existía en la región mucho antes de la pandemia; mujeres latinoamericanas y caribeñas se encontraban en una profunda situación de vulnerabilidad por la sobrecarga de trabajo no remunerado que obstaculizaba otras oportunidades (Batthyány y Sánchez, 2020). Según advierte la Organización de Naciones Unidas, antes de la pandemia las mujeres destinaban entre 22 y 42 horas semanales a la realización de trabajos domésticos y de cuidado no remunerado. Esto significa que dedicaban tres veces más tiempo que los hombres a tareas hogareñas (ONU, 2020). Esa injusta y desigual organización del cuidado es uno de los nudos estructurales de la desigualdad en América Latina (CEPAL, 2019).

La coyuntura agravó esa situación. La rápida expansión del coronavirus en el país provocó un cambio en las rutinas de la población como consecuencia de las medidas que se tomaron para contener su expansión. En la fase más restrictiva del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), la circulación se limitó a quienes realizaban trabajo esencial, conforme con los parámetros que marcaba el DNU N.º 297/2020. El cierre de lugares de trabajo considerados no esenciales, de escuelas y espacios de cuidado y la estrategia virtual adoptada para reemplazar la presencialidad en las instituciones educativas, derivó en un aumento del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que previo a la crisis sanitaria las familias resolvían de diversas formas, imposibles de ejecutarlas en el contexto emergente. En pandemia aumentó la cantidad de horas dedicadas a limpieza, cocina y organización del hogar y a los cuidados de niños, niñas y adolescentes, así como la asistencia a personas con discapacidad y adultos mayores. Esas tareas realizadas al interior de los hogares de manera invisible quedaron expuestas evidenciando las repercusiones de una nueva normalidad difícil de sostener en el tiempo sin transformaciones sustanciales (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020c).

La decisión de cerrar escuelas, guarderías, centros educativos terapéuticos, espacios de cuidado, centro de día para adultos mayores y otros sitios de contención como medida de prevención del contagio sin una política pública que contemple qué personas iban a enseñar o a cuidar de manera profesional, evidencia la impronta familiarista del cuidado que predomina en la política pública. La ausencia de perspectiva de género en este campo refuerza la mirada moralizadora sobre quienes portan condiciones «naturales» para el cuidado (Ramacciotti, 2020).

La sobrecarga de roles estereotipados quedó expuesta en instrumentos jurídicos normativos que si bien flexibilizaron actividades laborales, acentuaron la tradicional división sexual del trabajo. Así por ejemplo, la Resolución N.º 207/2020 estableció la suspensión del deber de asistencia al lugar de trabajo con goce íntegro de sus remuneraciones para todos los trabajadores y las trabajadoras, cualquiera fuese la naturaleza del vínculo jurídico: locaciones de servicio, becas, pasantías, residencias médicas, etc., que sean mayores de 60 años de edad, estén cursando un embarazo o se encuentren incluidos en el grupo de riesgo establecido por la autoridad sanitaria. Asimismo, determinó que quienes estén alcanzados por la dispensa debían, en el marco de la buena fe contractual, establecer con su empleador las condiciones en que serán realizadas desde el aislamiento sus tareas habituales u análogas.

En ese acto administrativo quedaron comprendidos también madres y padres de hijos/as escolarizados/as para quienes se dispuso que mientras dure la suspensión de clases presenciales establecida por Resolución N.º 108/2020¹⁴ se considerará justificada la inasistencia del progenitor, progenitora, o persona adulta responsable a cargo, cuya presencia en el hogar resulte indispensable para el cuidado del niño, niña o adolescente, aclarando que podrá acogerse a esta dispensa un solo progenitor o persona responsable por hogar, quien podrá reemplazar su presencia por la modalidad de trabajo a distancia (teletrabajo).

Como sostiene Pautassi (2020) esa configuración de patrones de trabajo más flexibles a través de plataformas digitales no mejora las condiciones y calificaciones de las mujeres, contrariamente las externa de lo público y las retorna al hogar a fin de que concilien ambas esferas.

Conforme con lo fijado normativamente la virtualidad dominó el escenario de la pandemia. No sólo los trabajadores y las trabajadoras tuvieron que adaptarse a ese recurso sino también los niños, niñas y adoles-

¹⁴ La resolución estableció en acuerdo con el Consejo Federal de Educación y en coordinación con los organismos competentes de todas las jurisdicciones, la suspensión del dictado de clases presenciales en los niveles inicial, primario, secundario en todas sus modalidades, e institutos de educación superior, por el término de 14 días corridos a partir del 16 de marzo. Sin embargo, la suspensión abarcó todo el ciclo lectivo 2020 y parte del 2021, siendo reemplazado por estrategias virtuales.

centes en escolaridad obligatoria, quienes se vieron imposibilitados de asistir a clase de manera presencial. En este marco, las casas se convirtieron en pequeñas «aulas virtuales» amigadas con las plataformas determinadas por los docentes o instituciones (zoom, google meets, google classroom, etc.¹⁵).

La recarga en el ámbito de lo «privado», espacio romantizado al que las mujeres históricamente han sido asignadas material y simbólicamente, incrementó las desigualdades al interior de los núcleos familiares. En un relevamiento exploratorio¹⁶ realizado en el Gran Buenos Aires durante la tercera semana de cuarentena por el Observatorio de Género y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de José C. Paz, se evidencia la profunda brecha que existe en los hogares en torno a las tareas de cuidado. El informe resalta que durante la pandemia en general se aumentó la dedicación horaria a la actividad de limpieza y al acompañamiento de tareas escolares. Sin embargo, los varones además dedicaron tiempo a realización de deportes en el hogar, a entretenimientos (videojuegos y programas de televisión) e incluso a la lectura. Como contracara las mujeres tuvieron un aumento considerable en las tareas básicas de reproducción y un mínimo incremento en las tres actividades de recreación mencionadas (Goren et al., 2020b).

En Argentina, la emergencia sanitaria evidenció lo que los feminismos académicos y militantes vienen denunciando hace años: «La distribución del TDCNR es estructuralmente desigual: 9 de cada 10 mujeres realizan estas tareas, que significan en promedio 6,4 horas diarias. Ellas dedican tres veces más tiempo que los varones» (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020c, p. 3).

Esa asimetría en la distribución del tiempo destinado al cuidado no solo explica la baja participación de las mujeres en el mercado laboral sino también la precarización laboral y la desprotección social. Las mujeres presentan mayores niveles de desocupación, ganan menos y son más pobres porque las condiciones de trabajo remunerado están estrechamente ligadas a cómo se resuelven las tareas no remuneradas (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020c).

Por otra parte, esas tareas de cuidado se entrecruzan con otras injusticias y desigualdades estructurales que se basan en el género pero que al mismo tiempo se vinculan con otras variables de clase, étnicas y generacionales. En efecto, la pandemia no afecta del mismo modo a mujeres de clase media, con trabajo y ciertos derechos (entre ellos: salario, vivienda, electricidad, acceso a tecnología y conectividad, etc.), que a mujeres de sectores populares que no sólo carecen de ellos sino que estuvieron imposibilitadas de movilizarse para conseguir algún ingreso mínimo para su sustento diario (Ramacciotti, 2020).

«La pandemia demostró que los modos de cuidar, cuidarse, padecer y morir dependen de las desigualdades sociales, económicas estructurales, sociosanitarias y/o comunitarias existentes. Por todo ello, la situación extraordinaria de la pandemia y su impacto en las nociones y experiencias de cuidados, a su vez, obliga a repensar los cuidados en tanto fenómeno social y el cuidado como categoría de análisis y política con repercusiones en la política pública.» (Castilla et al., 2020, p. 3).

La aparición del COVID-19 y su rápida propagación a nivel mundial evidenciaron la fragilidad de vida humana y revelaron que todas las personas son co e interdependientes, que el trabajo de cuidado es importante para la reproducción de la vida humana y que la solidaridad y la cooperación son modalidades relacionales para la preservación de la vida. El trabajo de cuidado implica conocimientos específicos, requiere insumos, consume tiempo y porta una ética cargada de valoraciones, afectaciones emocionales y procesos subjetivantes. La pandemia, obligó a reevaluar, en los planos simbólico y político, la centralidad de los cuidados y del bienestar como una cuestión común en la que la existencia del otro es condición para la existencia propia (Fournier, 2020).

¹⁵ Para facilitar ese cambio en las rutinas escolares se sancionó la Ley N.º 27.550/2020 a través de la cual se modificó el artículo 109 de la Ley Nacional de Educación N.º 26.206/2006, autorizando el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), instrumentos tecnológicos y plataformas virtuales en menores de 18 años de edad como estrategia para evitar que el proceso de enseñanza-aprendizaje se paralice. La legislación vigente establecía la posibilidad de estudios a distancia a partir de los 18 años sólo como una alternativa para jóvenes y adultos. Asimismo, autorizaba este método en la modalidad de educación rural señalando que, conforme con las decisiones de las jurisdicciones, podían implementarse a partir del Ciclo Orientado del Secundario. No obstante, ante la experiencia derivada de la coyuntura sanitaria se determinó que cuando existan razones circunstanciales que impidan el normal desarrollo del ciclo lectivo esa opción pedagógica debe ser obligatoria para todos los niveles del sistema educativo por el periodo de tiempo que dure la situación excepcional.

¹⁶ El estudio de las relaciones de género estuvo centrado en tres ejes: educación, salud y seguridad a fin de indagar el reconocimiento social en aquellas tareas y actividades laborales que se vieron profundamente modificadas desde el inicio de la cuarentena.

Esa actividad necesaria para la subsistencia y el bienestar de las personas al mismo tiempo moviliza la actividad económica. La llamada «economía del cuidado» enfatiza en la contribución de este tipo de trabajo al sistema económico (INDEC, 2020). Se trata de una corriente heterodoxa preocupada no sólo por visibilizar y explicar la reproducción de la desigualdad y de las injusticias que la actual organización social del trabajo de cuidado provoca sino también por revertir esas inequidades (Rodríguez Enríquez, 2015).

En el marco de la presente coyuntura, resulta interesante visibilizar el aporte en términos monetarios del Trabajo de Cuidado No Remunerado (TDCNR) a la contabilidad nacional en tanto cumple un rol central en el sostenimiento de la vida y en el funcionamiento de la economía (Rodríguez Enríquez et al., 2020).

Como se advierte en el informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020c, p. 4) «El sector de los cuidados es un sector estratégico a la hora de pensar la reactivación económica del país». En razón de ello, dicho organismo en su ensayo ha monetizado el TDCNR a fin de valorizar y cuantificar el aporte al Producto Interno Bruto (PIB¹⁷) de ese sector de la economía que resulta clave para su funcionamiento. El informe presentado está anclado en una metodología conservadora para estimar el valor de mercado de las tareas no remuneradas. En efecto, para calcular cuánto costarían esas actividades si estuvieran remuneradas y establecer un valor que sirva como parámetro se utilizó el llamado «método generalista» que en nuestro país es la medición del ingreso más bajo del personal de casas particulares, esto es, el trabajo doméstico remunerado (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020c).

«La posibilidad de cuantificar el trabajo no remunerado en términos de tiempo y volumen permite valorizarlo en un doble sentido; por un lado, con los costos relacionados con la oportunidad que tienen aquellos que lo realizan de utilizar su tiempo libremente y generar ingresos. Por el otro, con el reemplazo que supondría obtener ese cuidado a través otras instancias tanto mercantiles como estatales.» (INDEC, 2020, p. 9).

Según los datos recabados en el informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020c, p. 10) «El TDCNR representa un 15,9% del PIB y es el sector de mayor aporte en toda la economía, seguido por la industria (13,2%) y el comercio (13,0%). En total se trataría de un aporte de 4.001.047 millones de pesos».

La contribución del TDCNR al PIB es marcadamente desigual en términos de género. Según la evidencia, el 75,7% proviene de tareas realizadas por mujeres quienes destinan en su conjunto 96 millones de horas de trabajo gratuito a las tareas domésticas no remuneradas, ello significa que realizan más de las tres cuartas partes de ese trabajo. En términos de valorización monetaria, esos datos se traducen en que las mujeres contribuirían anualmente a la economía con 3.027.433 millones de pesos (75,7%), mientras que los varones con 973.613 millones de pesos (24,3%). En efecto, las mujeres aportan 3 veces más al PIB en el sector con mayor relevancia y más invisibilizado de toda la economía nacional. Esta contribución equivale a más de dos veces el tamaño del sector de Transporte y Comunicaciones o casi cuatro veces lo que aporta el sector de la Construcción (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020c).

La pandemia agudizó esa situación porque las medidas implementadas para frenar la expansión del virus incrementaron la actividad doméstica y de cuidado no remunerado. La medición realizada en este contexto evidenció que:

«La participación del sector de TDCNR sobre el PIB en pandemia es de 21,8%, y muestra un aumento de 5,9 puntos porcentuales (pp) con respecto a la medición “sin pandemia”. El mayor peso del TDCNR en términos de PIB se explica por dos fenómenos: por un lado, el aumento del peso de las tareas de apoyo escolar y cuidados no remunerados y, por el otro, la caída de la actividad en 14 de las 16 actividades restantes consideradas (las que no se contraen en las series no desestacionalizadas son agricultura, ganadería, caza y silvicultura, y pesca, aunque ambas caen en la comparación interanual).» (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020c, p. 16).

Los números anteriormente exhibidos reafirman la importancia de los cuidados para nuestra economía.

«Mientras decrecen la industria, el comercio y la construcción, sectores considerados “cla-

¹⁷ Indicador que refleja la evolución económica de un país y permite entender las dinámicas de crecimiento y/o desarrollo económico (Ministerio de Economía, 2020c).

ves” en la dinámica productiva, se ve incrementada sustancialmente la participación en el PIB del sector de los cuidados. Lejos de apagarse por la pandemia, la economía de los cuidados se enciende y sostiene el funcionamiento social.» (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020c, p. 17).

Los datos expuestos reclaman una especial intervención del Estado con políticas públicas que exhorten la «des-romantización» del trabajo de cuidado. Como vienen vociferando a gritos los feminismos desde hace años, «eso que llaman amor es trabajo no pago», trabajo que recae sobre mujeres, que cercena oportunidades y acentúa desigualdades.

Una primera acción gubernamental orientada a reconocer la importancia que revisten los cuidados tanto para el desarrollo económico como para el bienestar de las personas fue la creación, mediante Decisión Administrativa N.º 1745/2020, de una “Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado” bajo la órbita del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad¹⁸ con la finalidad de diseñar una estrategia integral que promueva una organización social del cuidado más justa y con igualdad de género.

Un órgano de tales características permitirá pensar en políticas públicas transversales, con perspectiva de género, orientadas tanto a universalizar el derecho al cuidado para las personas en situación de dependencia como a visibilizar, valorar y reconocer la actividad de cuidado como trabajo.

Por otra parte, desde esa Mesa Interministerial se podrán diseñar cursos de acción que permitan democratizar el cuidado y redistribuirlo de un modo más equitativo entre el Estado, las familias y el mercado.

En el marco de sociedades desiguales que acentúan injusticias socio-económicas y de género, es necesario promover políticas que redistribuyan las responsabilidades de cuidado a fin de dismantelar los obstáculos que su injusta distribución produce a la participación económica de las mujeres y, de este modo, alcanzar una mayor justicia distributiva (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015).

Los cuidados no son un problema u obligación que atañe a las mujeres sino una cuestión social, por tanto se requiere fomentar la corresponsabilidad no sólo en el ámbito familiar sino también en el social (Varela, 2005). Se requiere una auténtica reestructuración que facilite la distribución del trabajo de cuidado mediante la provisión de mediaciones adecuadas. Esto demanda necesariamente una mayor asignación de recursos por parte del Estado u otras agencias organizadas que asuman esa responsabilidad (Molyneux, 2005).

En síntesis, reafirmando que lo personal es político, la exigencia es trazar nuevas configuraciones en la relación Estado/Mercado/Sociedad, repensar el cuidado desde un lugar de vínculos y alianzas que trascienden el ámbito familiar. Hay que despojarlo del romanticismo tejido en torno a él para politizarlo, esto es, colocarlo en la agenda no sólo como una cuestión trascendental para la vida y el bienestar de las sociedades sino como una urgencia que el Estado debe resolver en forma conjunta con otros actores.

REFLEXIONES FINALES

La forma en que se organiza socialmente el cuidado tiene implicancias para el logro de la igualdad de género porque reafirma o deconstruye los roles tradicionales vinculados a la feminidad, la maternidad y el cuidado (Esquivel et al., 2012).

Todo curso de acción establece o reconfigura relaciones sociales a partir de roles, funciones y responsabilidades que amplían derechos o agudizan desigualdades estructurales preexistentes (Faur, 2014).

«Las políticas públicas no son neutrales al género. Tanto su diseño como implementación tienen impacto sobre la actividad económica y la distribución de los ingresos y, por tanto, sobre diversas brechas de desigualdad.» (Dirección de Economía, Igualdad y Género, 2020b, p. 4).

¹⁸ El Decreto N.º 7/2019, modificatorio de la Ley de Ministerios, creó este organismo con competencia en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas nacionales en materia de género, igualdad y diversidad. Es la primera vez en la historia argentina que un gobierno crea un órgano ministerial con la finalidad de defender los derechos de las mujeres y comunidad LGTBIQ+. Anteriormente, la agenda de género estuvo a cargo de organismos nacionales de rango inferior en la estructura administrativa. En 1992 se creó, mediante Decreto N.º 1426/1992 en jurisdicción de la Presidencia de la Nación con dependencia directa del Presidente, el llamado «Consejo Nacional de la Mujer» en cumplimiento del compromiso asumido por el Estado en la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En el año 2017, ese organismo fue reemplazado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), ente descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, creado a través del Decreto N.º 698/2017.

Las luchas de los feminismos han logrado poner en «agenda» la necesidad de repensar las intervenciones del Estado en base a una mirada superadora de las conceptualizaciones que recogen las políticas públicas vigentes. En este marco, se ha advertido sobre la necesidad de una verdadera acción política que permita extinguir la dominación masculina perpetuada a través del tiempo.

La vigencia de estereotipos de género que conciben el ámbito público como un espacio reservado «naturalmente» a los hombres y la esfera privada-doméstica como «propia» de las mujeres conspira contra la igualdad de derechos y refuerza la situación de desigualdad estructural.

Modificar esa situación exige que las políticas públicas contemplen cursos de acción orientados a derribar la dimensión histórica y social y el andamiaje simbólico y cultural de asignación de tareas a fin de revertir la feminización o masculinización exclusiva de las actividades.

El TDCNR es una problemática social estructural que se ha agudizado gravemente en el contexto emergente acentuando las desigualdades de género. Por tanto, la crisis del cuidado reclama una sólida intervención estatal que supere tanto la mirada cortoplacista como las respuestas fragmentarias que dominan el escenario.

Pensar el cuidado en tiempos de pandemia exige hacerlo desde la intersección entre las relaciones sociales y de género. En este orden, las políticas públicas deben dar respuestas sobre quién/es y cómo se proveen los cuidados para reducir las brechas de desigualdad. Los cuidados no deben habilitar abusos de poder ni violación de derechos adquiridos; deben potenciar formas solidarias, afectivas y profesionales que evidencien no sólo autonomía sino también las relaciones políticas y sociales que lo atraviesan (Ramacciotti, 2020).

La pandemia, como nos advierte García Delgado (2020) nos dejará como experiencia social inédita una subjetividad en formación superadora de la individualista e insolidaria del capitalismo neoliberal. Esa nueva forma de relación individuo-comunidad exige otra configuración política y un replanteo no sólo de la relación con el Estado sino de temas nodales como el cuidado y las solidaridades públicas estatales y territoriales.

La salida del tsunami, según sostiene Barrancos (2020), debe reconducir a establecer nuevos parámetros vinculares sustentados en la exigencia de protección que se le reclama al Estado y en el respeto a los derechos humanos en términos sociales, étnicos, sexuales, etc. Ello exige poner freno a la dominación patriarcal. El contexto emergente confirma la urgencia de «políticas públicas que busquen mayores umbrales de justicia social desde una perspectiva feminista» (Goren et al., 2020a, p. 42).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, P. L. (2019). Pensar el cuidado como problema social. En G. N. Guerrero, K. I. Ramacciotti y M. Zangaro (comps.) *Los derroteros del cuidado* (pp. 19-30). Universidad Nacional de Quilmes. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1025>
- Arruzza, C. (2010). *Las sin parte. Matrimonios y divorcios entre feminismo y marxismo* (1.ª ed.) [col. Crítica & Alternativa]. Izquierda Anticapitalista. <https://kolektivoporoto.cl/wp-content/uploads/2015/11/Arruzza-Cinzia-Las-sin-parte.-Matrimonios-y-divorcios-entre-Feminismo-y-Marxismo.pdf>
- Barrancos, D. (2020). El regreso del futuro. En N. Sosa, L. Siegrist y F. Escribal (coords.) *El futuro después del COVID-19* (pp. 115-122) [Argentina Unida]. Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno de Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19_0.pdf
- Batthyány, K. y Sánchez, A. S. (2020). Profundización de las brechas de desigualdad por razones de género: el impacto de la pandemia en los cuidados, el mercado de trabajo y la violencia en América Latina y el Caribe. *Astrolabio*, 25, 1-21. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n25.29284>
- Becher, Y. (2019). El Estado bajo la lupa del feminismo: Corriendo el velo de la ceguera y la ingenuidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 12, 179-190. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1559017154_179-190.pdf
- Berger, P. L. y Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Decimoctava reimposición, Amorrortu editores.
- Berkhout, S. G. y Richardson, L. (2020). Identity, politics, and the pandemic: Why is COVID-19 a disaster for feminism(s)? *History and philosophy of the life sciences*, 42(4), artículo 49. <https://doi.org/10.1007/s40656-020-00346-7>
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina* [colección Argumentos]. Editorial Anagrama.
- Brega, L. M. (2020). Decretos de necesidad y urgencia: alcances, limitaciones en tiempos de emergencia. En M. F. Vázquez (dir.), *Debates en tiempos de pandemia* [Observatorio Jurídico, Social y Económico COVID-19] (1.ª ed., vol. II, pp. 89-95). Universidad Nacional de Lomas de Zamora. https://www.derecho.unlz.edu.ar/web2017/wp-content/uploads/2017/05/Debates-en-tiempos-de-pandemia-vol-2_web.pdf

- Cánovas Herrera, G. (2018). Las mujeres y los regímenes de bienestar. Una mirada feminista para el debate de la organización social del cuidado en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 67-87. <https://doi.org/10.18294/rppp.2018.2081>
- Carrasco, C., Borderías, C. y Torns, T. (2011). *El trabajo de cuidados. Historia, Teoría y Políticas*. Catarata.
- Castilla, M. V., Kunin, J. y Blanco Esmoris, M. F. (2020). *Pandemia y nuevas agendas de cuidado* [Documento de investigación 8]. IDAES-UNSAM. <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/idaes/docs/Doc8-Investigacion-CastillaKuninBEsmoris.pdf>
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2020). *Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia en Argentina en su primera etapa*. Fundación CECE – Centro de Estudios para el Cambio Estructural. <http://fcece.org.ar/los-programas-sociales-para-atender-los-efectos-de-la-pandemia/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2019). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3). <http://hdl.handle.net/11362/45032>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2020a). *¿Qué es la conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe?* <https://conferenciawmujer.cepal.org/14/es/documentos/que-es-la-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2020b). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. <http://hdl.handle.net/11362/45916>
- Comisión La Mujer y Sus Derechos (2005). *El Poder de las Mujeres*. Ediciones Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. <https://www.apdh-argentina.org.ar/publicaciones/el-poder-de-las-mujeres>
- Cubillos Almendra, J. (2015). La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, 7, 119-137. <https://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/14502>
- De Beauvoir, S. (1972). *El segundo sexo*. Ediciones Siglo Veinte.
- Decisión Administrativa N.º 1745/2020 (2020, 24 de septiembre). Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. B.O. N.º 34.482. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235306/20200924>
- Decreto N.º 1426/1992 (1992, 13 de agosto). Creación del Consejo Nacional de la Mujer. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1426-1992-9837>
- Decreto N.º 698/2017 (2017, 6 de septiembre). Creación Agencia Nacional de Discapacidad y Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM). B.O. N.º 33.703. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/170159/20170906?busqueda=1>
- Decreto N.º 7/2019 (2019, 11 de diciembre). Ley de Ministerios. Modificación. B.O. N.º 34.258. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223623/20191211>
- Decreto N.º 260/2020 (2020, 12 de marzo). Emergencia sanitaria. Coronavirus (COVID-19). B.O. N.º 34.327. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5217883/20200312?busqueda=1&suplemento=1>
- Decreto N.º 297/2020 (2020, 20 de marzo). Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. B.O. N.º 34.334. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320?busqueda=1>
- Decreto N.º 310/2020 (2020, 24 de marzo). Emergencia Sanitaria. Ingreso Familiar de Emergencia. B.O. N.º 34.337. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324?busqueda=1>
- Decreto N.º 332/2020 (2020, 1 de abril). Programa de asistencia de emergencia al trabajo y a la producción. B.O. N.º 34.345. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5217879/20200401?busqueda=1&suplemento=1>
- Decreto N.º 376/2020 (2020, 20 de abril). Programa de asistencia de emergencia al trabajo y a la producción. B.O. N.º 34.360. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227988/20200420?busqueda=1>
- Del Valle, T. (1993). Mujer y nuevas socializaciones: su relación con el poder y el cambio. *KOBIE (Serie Antropología Cultural)*, 6, 5-15. https://www.bizkaia.eus/fitxategiak/04/ondarea/Kobie/PDF/5/Kobie_6_Antrpologia_cultural_MUJER%20Y%20NUEVAS%20SOCIALIZACIONES_%20SU%20RELACION%20CONEL%20.pdf?hash=2399de07f7741af18ac38787a5a3ab5f
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020a). *Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos*. Ministerio de Economía Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-las-brechas-de-genero-en-la>
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020b). *Políticas Públicas y perspectiva de género*. Ministerio de Economía Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_politicas_publicas_ppg_2020_.pdf
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020c). *Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto*. Ministerio de Economía Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-los-cuidados-un-sector>
- Esquivel, V. Faur, E. y Jelin, E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado* (1.ª ed.). Ides. <https://publicaciones.ides.org.ar/libro/logicas-cuidado-infantil-familias-estado-mercado>
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual* (1.ª ed.). Siglo XXI Editores.

- Faur, E. y Pita, M. V. (2020, 21 de abril). Lógica policial o ética del cuidado [Ensayo]. *Revista Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/logica-policial-etica-del-cuidado/>
- Federici, S. (2010) *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria* (1.ª ed.). Tinta Limón.
- Fournier, M. (2020, 22 de junio). *Cuidados comunitarios en clave feminista y de Economía Social. El derecho a la autonomía y la autogestión*. Instituto Tricontinental de Investigación Social. <https://thetricontinental.org/es/argentina/fp-fournier/>
- Frega, M. (2020) Una mirada feminista sobre las economías populares y las políticas de cuidado. En A. Constantino, P. Laterra, C. Barón, M. Frega, J. Andrieu, D. Páez, X. Gómez y M. J. Eliosoff Ferrero (auts.), *Economía Feminista para la sostenibilidad de la vida* (pp. 25-29). Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16984.pdf>
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual* (1.ª ed.). FLACSO. <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/estado-sociedad-y-pandemia-ya-nada-va-a-ser-igual/>
- Goren, N., Jerez, C. y Figueroa, Y. (2020a). ¿Los cuidados en agenda? Reflexiones y proyecciones feministas en época de COVID-19. En N. Goren y G. Ferrón (comps.) *Desigualdades en el marco de la pandemia. Reflexiones y Desafíos* (1.ª ed., pp. 7-11). EDUNPAZ. <https://www.unpaz.edu.ar/node/3932>
- Goren, N., Jerez, C. y Figueroa, Y. (2020b). *Distintas respuestas frente al «sentido común neoliberal»: reflexiones feministas en tiempos de COVID-19. Desigualdades en el marco de la Pandemia II. Reflexiones y desafíos* [Informe]. Instituto de Estudios En Contextos de Desigualdades. Universidad Nacional de José C. Paz – UNPAZ. Disponible en web: <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/07/COVID-IESCODE-UNPAZ.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC (2020). *Hacia la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado* [Documento de Trabajo N.º 30] (1.ª ed.). Ministerio de Economía Argentina. https://biblioteca.indec.gov.ar/bases/minde/4si11_30.pdf
- Ley N.º 26.206/2006 (2006, 28 de diciembre). Ley de Educación Nacional. B.O. N.º 31.062.
- Ley N.º 27.532/2019 (2019, 20 de diciembre). Sistema estadístico Nacional. Encuesta Nacional del uso del tiempo. B.O. N.º 34.266. <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/224022/20191220>
- Ley N.º 27.541/2019 (2019, 23 de diciembre). Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública. B.O. N.º 34.268. <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/5217929/20191223?busqueda=1&suplemento=1>
- Ley N.º 27.550/2020 (2020, 30 de junio). Ley de Educación Nacional. Modificación. B.O. N.º 34.416. <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/231431/20200630?busqueda=1>
- Lucas-García, J. y Bayón-Calvo, S. (2017). Evolución del Estado del Bienestar desde una perspectiva de género. ¿Genealogía de una expropiación? *El Futuro del Pasado*, 8, 147-195. <https://doi.org/10.14516/fdp.2017.008.001.005>
- Martín, F. (2019). Capitalismo y relaciones de género. Elementos para una lectura categorial. *Revista THEOMAI*, 39, 59-77. http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_39/4.%20Martin.pdf
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). *Medidas del Estado argentino para la protección de los Derechos Humanos durante la pandemia del COVID-19*. Gobierno de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/medidas-del-estado-argentino-para-la-proteccion-de-los-derechos-humanos-durante-la-pandemia>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). *Efectos de la pandemia en el empleo de las mujeres*. Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades. Gobierno de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-comision-tripartita-de-igualdad-de-oportunidades-realizo-en-el-mes-de-julio-un>
- Molyneux, M. (2005). Más allá del debate sobre el trabajo doméstico. En D. Rodríguez y J. Cooper (coords.), *El debate sobre el trabajo doméstico* (pp. 13-51). Antología. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moré Corral, P. (2020). Cuidados y crisis del coronavirus: el trabajo invisible que sostiene la vida. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 737-745. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.47>
- ONU (2020, julio). *El impacto de la COVID-19 en América Latina y el Caribe* [Informe]. <https://unsdg.un.org/es/resources/resumen-de-politicas-el-impacto-de-la-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>
- Orloff, A. S. y Laperriere, M. (2020). Políticas del Bienestar y Género. *Ciudadanías. Revista de políticas sociales urbanas*, 7, 1-36. <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/862>
- Pautassi, L. (2020). Convergencias y divergencias en torno a la pobreza en América Latina. Un marco interpretativo desde el enfoque de género y derechos. En *Enfoques, perspectivas y situaciones* [serie: Desigualdades y pobreza multidimensional, n.º 2] (pp. 59-82). Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA. <https://cedla.org/publicaciones/obess/serie-desigualdades-y-pobreza-multidimensional-enfoques-perspectivas-y-situaciones/>
- Ramacciotti, K. I. (2020). Cuidar en tiempos de pandemia. Descentrada. *Revista interdisciplinaria de feminismos y género*, 4(2), artículo e126. <https://doi.org/10.24215/25457284e126>
- Resolución N.º 8/2020 (2020, 13 de enero). Ministerio de Desarrollo Social. Plan Nacional Argentina contra el Hambre. B.O. N.º 34.283. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-8-2020-333848>
- Resolución N.º 108/2020 (2020, 16 de marzo). Ministerio de Educación. Coronavirus (COV-19). Suspensión clases presenciales en niveles inicial, primario, secundario. Deber de asistencia al lugar de trabajo. B.O. N.º 34.330. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-108-2020-335491>

- Resolución N.º 207/2020 (2020, 17 de marzo). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Deber de asistencia al lugar de trabajo- suspéndase. B.O. N.º 34.331. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-207-2020-335541>
- Rodríguez Enríquez, C. (2014). *El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis de la evidencia del módulo de Trabajo no Remunerado* [Documentos de Trabajo. Políticas Públicas y Derecho al Cuidado, 2]. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). <http://hdl.handle.net/11336/34802>
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, 256, 30-44. <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>
- Rodríguez Enríquez, C. y Marzonetto, G. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas*, 4(8), 103-134. <https://doi.org/10.18294/rppp.2015.949>
- Rodríguez Enríquez, C. Alonso, V. y Marzonetto, G. (2020). *En tiempos de coronavirus, el trabajo de cuidado no hace cuarentena* [Pensar la Pandemia. Observatorio social del coronavirus, 42]. CLACSO. https://www.clacso.org.ar/biblioteca_pandemia/detalle.php?id_libro=2065
- Rousseau, J.-J. (2006). *Emilio o de la Educación*. Gradifco.
- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo. *Revista Nueva Antropología*, 8(30), 95-145. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nueva-antropologia/article/view/15478/13814>
- Smaldone, M. (2017). El Trabajo Doméstico y Las Mujeres. Aproximaciones desde la teoría de género, los feminismos y la decolonialidad. *Revista Feminismos*, 5(2-3), 71-840. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr8563>
- Torres Santana, A. (2020, mayo). Pensar los cuidados en medio de la gran pandemia. Entrevista a Juliana Martínez Franzoni. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/pensar-los-cuidados-en-medio-de-la-gran-pandemia/>
- Tuñón, I., Poy, S. y Salvia, A. (2021). *La tarjeta ALIMENTAR a un año de su implementación. Una caracterización sociodemográfica, socioalimentaria y socioeconómica de los hogares destinatarios* [Documento de investigación – Observatorio de la Deuda Social Argentina] (1.ª ed.). FONCYT. Ministerio de Desarrollo Social Argentina. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/11979>
- Vargas, M. C. (2020). Transferencia Condicionada de Ingresos en Argentina: una mirada hacia los orígenes de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 23, 111-134. <https://doi.org/10.24965/gapp.i23.10717>
- Vargas, M. C. (2021). Patriarcado-Capitalismo, una alianza para la opresión de mujeres. *Tramas Sociales. Revista del Gabinete de Estudios e Investigaciones en Sociología (GEIS)*, 3(3), 8-42. <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/tramassociales/article/view/691>
- Varela, N. (2005). *Feminismo para principiantes*. Ediciones B.
- Velasco Leiva, M. (2020). *Trabajo remoto en tiempos de confinamiento, memoria colectiva y aprendizaje organizacional. CUIINAP* [Cuadernos del INAP, 1(41)]. Instituto Nacional de la Administración Pública. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUIINAP/article/view/219>



Referencia: Castillo Fernández y M., Midaglia, C. (2022). Política social y laboral en el Cono Sur en el siglo XXI. Progresos y retrocesos en un nuevo contexto político. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 72-87. <https://doi.org/10.24965/gapp.11006>

Política social y laboral en el Cono Sur en el siglo XXI. Progresos y retrocesos en un nuevo contexto político

Social and Labor policy in Argentina, Brasil and Uruguay in the XXI century. Progress and setbacks in a new political context

Castillo Fernández, Marcelo

Universidad de la República de Uruguay (Uruguay)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8289-7891>

marcelo.castillo@cienciassociales.edu.uy

NOTA BIOGRÁFICA

Docente e investigador del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar). Es integrante del Área de Estado y Políticas Públicas y de la de Economía Política y Bienestar. Además, es miembro de la directiva del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Midaglia, Carmen

Universidad de la República de Uruguay (Uruguay)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2495-2041>

carmen.midaglia@cienciassociales.edu.uy

NOTA BIOGRÁFICA

Docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Integra el Área de Estado y Políticas Públicas y la de Economía Política y Bienestar. Es Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores; Co-coordinadora del Grupo de Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO y del Grupo de Investigación de Políticas Públicas de ALACIP.

RESUMEN

Los cambios de orientación política de los gobiernos Latinoamericanos se han transformado en un campo fértil de estudios para identificar diversos cambios en materia de políticas públicas, especialmente en las de bienestar social. El objetivo de este artículo es analizar las reformas introducidas en las administraciones políticas calificadas de Izquierda –o Progresistas– y de Derecha –o Conservadoras– en Argentina, Brasil y Uruguay desde inicios del siglo XXI hasta el presente en las políticas de asistencia social y laboral. Estas dos de prestaciones públicas tienen especial relevancia socioeconómica y política, en la medida que la de asistencia se dirige a poblaciones vulnerables con incidencia electoral, y las laborales a grupos organizados con capacidad de incidir opinión pública. Las fuentes de información que respaldan este trabajo son secundarias, relativas a documentos oficiales de programas de asistencia y laborales y estadísticas provenientes de sistemas de información pública, a lo que se agregan estudios técnicos de ambas políticas sociales.

PALABRAS CLAVE

Asistencia social; políticas laborales; gobiernos de izquierda y de derecha.

ABSTRACT

The changes in political orientation of Latin American governments have become an interesting field of study to identify different types of reorganizations in public policies, especially in social welfare. The objective of this article is to analyze the reforms introduced in political administrations qualified as Left –or Progressive– and Right –or Conservative– in Argentina, Brazil and Uruguay from the beginning of the 21st century to the present in social assistance and labor protections policies. These two arenas of public policies have special socioeconomic and political relevance, to the extent that assistance is aimed at vulnerable populations with an electoral impact, and labor is aimed at organized groups with the capacity to influence public opinion. The sources of information that support this work are secondary, related to official documents of assistance and labor programs and statistics from public information systems, to which technical studies of both social policies are added.

KEYWORDS

Social assistant; labor policy; left and right governments.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. FUNDAMENTACIÓN Y PRECISIONES CONCEPTUALES. 1.1. ROTACIÓN DE GOBIERNO Y CAMBIO IDEOLÓGICO EN AMÉRICA LATINA. 1.2. BIENESTAR EN CLAVE DE IZQUIERDA Y DERECHA EN AMÉRICA LATINA. 2. RESULTADOS: LAS POLÍTICAS LABORALES Y ASISTENCIALES DURANTE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS Y CONSERVADORES. 2.1. POLÍTICAS DE ASISTENCIA DURANTE EL PROGRESISMO. 2.2. POLÍTICAS DE ASISTENCIA DURANTE LOS GOBIERNOS CONSERVADORES. 2.3. POLÍTICAS LABORALES DURANTE EL PROGRESISMO. 2.3.1. Argentina período 2003 al 2015. 2.3.2. Brasil período del 2003 al 2016. 2.3.3. Uruguay 2005-2019. 2.4. LAS POLÍTICAS LABORALES DURANTE LOS GOBIERNOS CONSERVADORES. 2.4.1. Las políticas laborales del Macrismo en Argentina 2015-2019. 2.4.2. La reforma laboral durante el Gobierno de Temer 2016-2019. 2.4.3. Las propuestas laborales en campaña electoral y el primer año de gobierno de Lacalle en Uruguay 2019-actual. CONSIDERACIONES FINALES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

A partir de los procesos de reforma socioeconómica pro-mercado impulsados en la década de los años '80 en los países occidentales se ha considerado, en más de una ocasión, la pertinencia académica de utilizar la distinción conceptual de izquierda y derecha para referirse a las orientaciones específicas de las políticas públicas vinculadas con la redistribución económica.

América Latina ha agregado a ese debate discusiones acerca del rendimiento analítico de utilizar este tipo de categorías conceptuales, no sólo considerando las opciones de políticas públicas, sino también atendiendo el nuevo escenario político regional, relativo a la estabilidad democrática, luego de reiteradas rupturas institucionales sufridas a lo largo del siglo xx (Rovira Kaltwasser, 2014). De ahí, se ajustaron los clásicos calificativos de orientación política y se comenzó a designar en clave de Nueva Izquierda y Nueva Derecha a las fuerzas partidarias que se distinguían, entre otros aspectos, en las estrategias de crecimiento y en las modalidades de tramitar el conflicto distributivo, compartiendo la defensa de las reglas democráticas en la toma de decisiones públicas (Giordano, 2014).

Las políticas de bienestar social se transformaron en un campo de estudio fértil en el intento de identificar si estas categorías analíticas eran útiles para captar diferencias de las opciones de protección promovidas por fuerzas políticas de diferente signo ideológico. En estos escenarios políticos, el objetivo de este artículo es analizar los cambios introducidos en las políticas de asistencia y la laboral bajo las administraciones políticas calificadas de Izquierda o Progresistas y de Derecha o Conservadoras en Argentina, Brasil y Uruguay desde los comienzos del siglo XXI hasta el presente. Estas dos arenas de políticas públicas son importantes desde el punto vista social y político debido a que la primera, la de asistencia, se dirige a poblaciones vulnerables, dispersas en el territorio, pero con incidencia electoral, y las laborales a grupos organizados (sindicatos) con capacidad de generar opinión pública. El trabajo

muestra la importancia de la ideología del gobierno en las opciones de políticas sociales que se promueven en los casos analizados.

La aparición de la pandemia por el virus COVID-19, se la considera como una variable interviniente, tendiente a moderar las reducciones de las protecciones públicas más allá de orientación de los gobiernos de turno, y su impacto se considerará con la información disponible de coyuntura.

1. FUNDAMENTACIÓN Y PRECISIONES CONCEPTUALES

La novedad de este trabajo radica en identificar estrategias específicas de cambio de políticas sociales en la actual etapa de retracción de la intervención estatal de la mano de las derechas políticas; y a la vez incorporar un caso de estudio escasamente analizado entre los países del Cono Sur, como es el uruguayo. Se considera Argentina, Brasil y Uruguay para comparar las líneas de protección social de los gobiernos de derecha en contraste con las implementadas por la izquierda en los tres países seleccionados. Se decidió excluir de este análisis a Chile pese a que comparte características con los casos estudiados debido a: i) por una parte, a la ausencia de reformas laborales de envergadura en el período democrático y ii) por otra, al contexto socioeconómico regional en que se procesaron cambios de administraciones políticas.

El artículo toma la clásica conceptualización de Bobbio respecto a qué interpretar por izquierda y derecha en el sentido que mientras que la Derecha entiende que las desigualdades son «naturales», la Izquierda las considera como productos sociales, modificables a través de la intervención del Estado. Esto no significa en palabras del autor, que la Izquierda «(...) pretenda eliminar todas las desigualdades o que la derecha las quiera conservar todas, sino como mucho que la primera es más igualitaria y la segunda es más desigualitaria» (Bobbio, 1995, p. 144). El análisis de los países seleccionados toma en cuenta las clasificaciones de Coppedge (1997) y Alcántara (2008) para interpretar las posiciones de izquierda y derecha de las Administraciones políticas de turno.

Las fuentes de información utilizadas son secundarias, relativas a documentos oficiales de programas de asistencia y laborales, estadísticas provenientes de sistemas de información pública, a lo que se agregan estudios técnicos y académicos referidos a las mencionadas políticas sociales.

1.1. Rotación de gobierno y cambio ideológico en América Latina

En los últimos quince años una parte significativa de la investigación latinoamericana se centró en considerar el «llamado giro a la izquierda» que consistió en estudiar el desempeño de los gobiernos de izquierda en diversas arenas de políticas públicas. Se realizaron esfuerzos por clasificar a estas nuevas fuerzas políticas, ya sea en términos de variables políticas partidarias (organización interna y formas de vinculación con su electorado (Levitsky and Roberts, 2011); tipos de liderazgos y reformas socioeconómicas promovidas, considerándolas en clave de populistas o socialdemócratas (Panizza y Miorelli, 2009), así como en su vinculación y aceptación de las reglas de juego democrático, diferenciando así a las viejas de las nuevas izquierdas (Natanson, 2008).

Los gobiernos de izquierda regionales fueron sucedidos por un ascenso relativamente generalizado de los partidos o coaliciones de derecha que obligó a modificar el foco de atención de los especialistas. En esta oportunidad, intentó precisar los diversos tipos de partidos conservadores y las estrategias más utilizadas para ganar apoyo electoral y desacreditar a sus oponentes políticos.

Una caracterización preliminar de las derechas políticas permite vislumbrar dos grupos de colectividades políticas. Una de ellas, constituida por partidos políticos institucionalizados que se asocian a los legados de los regímenes dictatoriales latinoamericanos, y además cuentan con aparatos territoriales que le permitieron ganar apoyo de los sectores populares, mediante movilizaciones e intercambios clientelares. La otra derecha, se podría de calificar de moderna, carece de reivindicaciones del pasado autoritario, y su base electoral se construye a partir de robustos dispositivos de marketing político en torno a sus candidatos logrando así ganar adhesiones de ciudadanos independientes (Luna and Rovira Kaltwasser, 2011).

El resurgimiento de las fuerzas de derecha en América del Sur se enmarca en un contexto de estancamiento y crisis económica, que se caracteriza por cierto descenso de los precios internacionales de las

materias primas, el aumento del déficit fiscal y el incremento de los niveles de desocupación en esos países, (CEPAL, 2020). En esta situación socioeconómica, el discurso político de la derecha resalta la eficiencia económica como un principio de la gestión administrativa, la austeridad en el gasto público, asociada a recortes en las prestaciones sociales y simultáneamente acusaciones de «prácticas de corrupción» en el manejo de los recursos estatales de parte de las izquierdas.

Este escenario político genera una serie de incertidumbres acerca del «futuro de las políticas sociales» en América Latina, de acuerdo a los planteos de un conjunto de analistas en la temática, (Fairfield y Garay, 2017; Niedzwiecki y Pribble, 2017). Las dudas se redimensionan en un presente en el que la pandemia por el virus COVID-19 aumenta las dificultades económicas de estas naciones y se incrementa aceleradamente el deterioro de las condiciones de vida de amplios segmentos poblacionales.

1.2. Bienestar en clave de Izquierda y Derecha en América Latina

La evidencia disponible muestra que los gobiernos de izquierda de la región, más allá de sus diferencias organizativas y opciones ideológicas, han expandido políticas de bienestar en arenas públicas estratégicas (laboral, salud y asistencia) y, en algunos casos, moderaron las estructuras de desigualdad social, facilitados por un contexto de crecimiento económico (Cook and Bazler, 2013; Pribble, 2013; Garay, 2016).

Los avances más significativos supusieron regulaciones laborales; expansión y mejoras de inversión pública en el sector salud, y la promoción de medidas de asistencia como los llamados programas de transferencias monetarias condicionadas, entre otros (Midaglia y Castillo, 2018; Carneiro et al., 2021). Cabe señalar que este tipo de política de asistencia no fue un sello distintivo de las izquierdas, ya que se instrumentaron en la mayoría de los países del continente como una política de época, con independencia de la orientación de los gobiernos de turno. La diferencia en este plano pareció radicar en los montos otorgados mediante las transferencias monetarias (Barba, 2019).

Existe cierto consenso que los factores que facilitaron la expansión de las políticas sociales han sido esencialmente políticos, relativos a la estabilidad y funcionamiento de los sistemas democráticos regionales. La competencia electoral y la movilización social (Garay, 2016), reforzada por la orientación ideológica de las administraciones políticas (Huber and Stephens, 2012), se transformaron en las variables explicativas de este proceso de incremento de bienestar. El crecimiento económico del período ha sido evaluado en términos de condición necesaria pero no suficiente en el aumento de la inversión pública, aunque ciertos análisis presentan alguna variante interpretativa que refuerza la incidencia de las causas económicas y disminuye la importancia de la ideología de izquierda en este movimiento expansionista de las protecciones (Altman y Castiglioni, 2019). Martín-Mayoral y Sastre (2017) destacan que el incremento de la deuda pudo ser un factor para políticas públicas de más envergadura por parte de las administraciones de izquierda.

En un escenario de competencia política y de crisis o estancamiento económico se preveía la rotación en el signo ideológico de las fuerzas políticas gobernantes, no obstante, se consideraba difícil un retorno a las políticas sociales minimalistas que dominaron los años '90. La nueva oposición política conformada por representantes de las izquierdas y los actores colectivos o movimientos sociales defensores del bienestar, serían un freno para el desmantelamiento de los avances logrados en materia de protección, (Filgueira 2018; Niedzwiecki and Pribble, 2017).

En el presente se cuenta de alguna evidencia sobre las revisiones que han impulsado los gobiernos de derecha del Cono Sur en un contexto sanitario de pre-pandemia, que permite identificar algunas tendencias de reformulación de las políticas sociales.

En términos generales, estos análisis muestran que las posibilidades de reformas restrictivas del bienestar se encuentran estrechamente asociadas a la fortaleza de la oposición política, que se traduce en amenaza electoral constante por el potencial crecimiento en el apoyo ciudadano y a la obtención de escaños parlamentarios, (Niedzwiecki and Pribble, 2017). Se agrega, como un factor estratégico en ese escenario político dominado por las fuerzas de derecha, las movilizaciones sociales y protestas sostenidas en el tiempo, en el entendido que son fenómenos políticos desestabilizadores de los gobiernos, (Fairfield and Garay, 2017).

Más allá de la variabilidad de los mecanismos adoptados de revisión de las protecciones sociales por los gobiernos regionales de derecha, se registran pautas constantes de reformulación, indicativas que

los ajustes impulsados que han supuesto retracciones significativas de las intervenciones estatales en materia social.

Es a partir de este estado de discusión teórica que el presente artículo se plantea, como hipótesis de trabajo que los gobiernos calificados de izquierda tienden a mejorar el gasto, la cobertura y el conjunto de derechos sociales en general y en particular los de asistencia y los laborales. En cambio, la derecha mantiene las intervenciones de asistencia, aunque tiende a variar la pauta de gestión instituida, de manera de modificar la lógica de provisión de esos bienes y en consecuencia redefinir las clientelas. En el área laboral, estas fuerzas políticas tienden a recortar los beneficios vinculados al trabajo de modo de favorecer a los grupos empresariales.

2. RESULTADOS: LAS POLÍTICAS LABORALES Y ASISTENCIALES DURANTE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS Y CONSERVADORES

2.1. Políticas de asistencia durante el progresismo

La expansión regional de las políticas asistenciales fue una de las «marcas de época» en materia de protección en el nuevo siglo, que como ya se señaló, trascendió la orientación política de los gobiernos de turno (Midaglia, Ordoñez y Valencia, 2018). Es así que la inclusión de las poblaciones vulnerables a los sistemas nacionales de protección, vía las prestaciones de asistencia desvinculadas del mercado formal de empleo, específicamente los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), se convirtieron en uno de los instrumentos públicos que facilitaron la denominada *segunda incorporación* ciudadana (Rossi and Silva, 2018). La primera incorporación de los sectores populares a los patrones básicos de bienestar se procesó en América Latina entre la década de los años 1930 a 1950, fundamentalmente a partir de las políticas laborales (Collier and Collier, 1991).

La novedad política de estas prestaciones radicó en la forma en que se accedía a ese tipo de bienes, en la medida que se establecieron criterios explícitos y públicos de elegibilidad de los beneficiarios. Esta lógica de distribución de recursos públicos hacia los sectores populares se diferenció de las prácticas utilizadas en el siglo XX, en las que predominaban pautas discrecionales y de manipulación política en la adjudicación de bienes sociales (Garay, Palmer-Rubin and Poertner, 2020).

No obstante, las características compartidas entre las políticas de asistencia impulsadas en la región, se constatan diferencias significativas relativas a la «bondad» de los montos transferidos y en el tratamiento más o menos punitivo de las contraprestaciones para la recepción de los beneficios (Barba, 2019).

En el caso de Argentina, se instrumentaron distintos planes en la atención a los grupos en condición de pobreza, de modo de responder a la complejidad de las situaciones de vulnerabilidad. Ese país definió como una de las líneas estratégicas de protección, las políticas de activación laboral, asociados a las demandas de los movimientos sociales de desocupados. Finalmente, en el año 2009, se aprobó el principal programa de transferencias, la *Asignación Universal por Hijo*, que reforzó la vigencia de su legado de bienestar, ya que utilizó un instrumento propio de su sistema de seguridad social universal e involucró a la agencia estatal referente en esta materia (Danani, 2018). Corresponde anticipar que Uruguay transitó un camino similar, reafirmando de esta manera, los intentos de articulación institucional entre las nuevas y tradicionales políticas de asistencia.

Brasil por su parte, consagró el programa «estrella» en el Cono Sur, *Bolsa Familia*, luego de varios ensayos en clave de transferencias monetarias para las poblaciones en situación de pobreza durante los años '90. La característica distintiva de este programa es que se transformó en la prestación pública de asistencia de mayor cobertura en el país. A esto se agrega que contó con criterios de acceso comunes en el territorio nacional, pese a la estructura administrativa-política federada de Brasil (Ivo, 2008).

Uruguay transitó una ruta similar a la de Argentina en la medida que consagró una transferencia monetaria hacia los grupos vulnerables, reformulando un instrumento de asistencia clásico de su esquema de protección, como las Asignaciones Familiares. En esta oportunidad, el régimen de asignaciones familiares se enmarcó en un plan integral de atención a la pobreza, el *Plan de Equidad*. Corresponde agregar, que esa transferencia monetaria fue complementada por otra direccionada a reforzar la alimentación de las familias en extrema pobreza (Midaglia y Tejera, 2016).

TABLA 1. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS IMPLEMENTADOS DURANTE EL PROGRESISMO EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

País	Nombre/Sigla	Año de Inicio	Organismo Responsable
Argentina	Plan Familias por la Inclusión Social (PF)	2005	Ministerio de Desarrollo Social
	Seguro de Capacitación y Empleo	2005	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
	Asignación Universal por Hijo	2009	ANSES
Brasil	Bolsa Familia	2003	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Uruguay	Plan de Equidad/Asignaciones Familiares (AFAM-PE)	2008	Ministerio de Desarrollo Social – BPS
	Tarjeta Uruguay Social	2008	Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia en base a páginas electrónicas oficiales de los Ministerios.

2.2. Políticas de asistencia durante los gobiernos conservadores

Como era de esperar, en esta nueva etapa los programas de asistencia sufrieron recortes en los márgenes. No obstante, se registraron algunos ajustes, producto de la falta de inversiones sostenidas, modificaciones en los montos de las transferencias y en la modalidad de gestión de esas transferencias. Cabe anotar que, en el caso uruguayo, hubo coincidencia entre el cambio de la orientación del gobierno (progresista a conservador) con la emergencia sanitaria de la pandemia por el virus COVID-19 y el deterioro acelerado de la situación socioeconómica del país. De cualquier manera, se constata que los recursos públicos aportados para enfrentar el contexto social crítico que atraviesa el país se consideran insuficientes para moderar los procesos de empobrecimiento de la población (Midaglia y Castillo, 2021).

La Argentina gobernada por la coalición política Cambiemos (2015 a 2019), que llevó de presidente de la nación a Mauricio Macri, debilitó el nuevo componente de asistencia social construido a partir de la crisis de 2002. La estrategia utilizada en ese proceso de deterioro de este tipo de protecciones, es posible calificarlo en términos de «recorte encubierto», que consistió en una pérdida de poder adquisitivo del programa argentino de transferencia monetaria (AUH); y en la ausencia de iniciativas sociales que ofrecieran protecciones frente al empeoramiento de la situación económica.

Más allá de las medidas de ajuste moderado de este tipo de programas, se evidenció cierto fortalecimiento de algunas líneas de acción, como la asociada al trabajo protegido, específicamente, el Programa Argentina Trabaja. Interesa destacar que la modalidad de implementación adoptada pareció facilitar la consagración de pautas clientelares en el acceso a los beneficios, ya que los planes se otorgaron a organizaciones sociales como «moneda de cambio» para promover la desactivación de las movilizaciones sociales.

El caso brasileño ha sido emblemático en materia de recortes de la inversión pública en el período a cargo del gobierno de M. Temer (2016-2019), que accedió a la presidencia a partir de la aplicación de un recurso parlamentario legal de juicio político, el *impeachment*. El nuevo Ejecutivo tuvo condiciones institucionales para aplicar una estrategia radical de limitación del gasto y de las inversiones públicas, inhibitoria de ampliación de las políticas sociales (Satyro, Del Pino y Midaglia, 2021).

En este escenario político se propició una reducción del presupuesto adjudicado a los programas de Transferencias Monetarias, en particular el Bolsa Familia que sufrió un recorte sustantivo de los montos asignados en el año 2018. Esa tendencia de debilitamiento de las iniciativas sociales se acompañó con una disminución drástica en el número de beneficiarios. La información disponible refiere a que ante determinadas irregularidades identificadas por la nueva administración se cancelaron un millón de transferencias monetarias, tanto las relativas a los derechos sociales básicos como a las focalizadas hacia la pobreza¹.

¹ El gobierno canceló 469.000 subsidios para familias pobres y suspendió otros 654.000, tras detectar irregularidades en el programa Bolsa Familia (al respecto ver: Infobae edición de 8 de noviembre de 2016: <https://www.infobae.com> o también edición de la misma fecha del Diario Folha de Sao Paulo www.folha.uol.com.br).

Este patrón de recorte de las protecciones públicas se reforzó con la desactivación paulatina de programas sociales que reforzaban la operativa de las mencionadas transferencias. Al igual que en Argentina, estas prestaciones dejaron de ser considerados en clave de derechos y pasaron a interpretarse como medidas de contención de conflictos sociales (Quiroga y Juncos Castillo, 2020).

La Administración Política subsiguiente, a cargo del presidente Jair Bolsonaro, continuó con esta línea de acción y si bien se abrieron debates políticos sobre la posibilidad de ahondar en los recortes de estos programas, la oposición política y la situación de emergencia sanitaria cercenó esa posibilidad en el presente.

En Uruguay, el actual gobierno a cargo de la coalición conservadora (2020 al presente), encabezada por uno de los partidos políticos tradicionales, el partido Nacional, comenzó su gestión teniendo que administrar la crisis sanitaria y sus consecuencias socioeconómicas. De acuerdo a lo ya planteado, las medidas adoptadas en el plano de la asistencia social están resultando insuficientes frente al incremento de los niveles de pobreza en el país.

Los cambios impulsados en el campo de la asistencia social se concentraron en los programas complementarios a las prestaciones monetarias, como las iniciativas de trabajo protegido, cooperativas sociales, apoyo socio educativo a los jóvenes, entre los más destacados, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (Midaglia y Castillo, 2021). Una de las principales novedades que se instrumentaron en el contexto de pandemia fue una transferencia monetaria dirigida a la adquisición de alimentos, denominada Cupón Canasta de Emergencia, pero a más de un año de implementada a junio de 2021, se carece de información precisa sobre la cantidad de cupones de canastas otorgados debido a que los documentos públicos que contienen ese tipo de información la agrupan con el de otras prestaciones, como las Canastas físicas que brinda el MIDES.

2.3. Políticas laborales durante el progresismo

Las medidas laborales se convirtieron para las izquierdas latinoamericanas en una arena privilegiada de intervención, en el intento de regular un mercado de trabajo liberalizado en los años '90. No hay lugar a duda que estas políticas de bienestar son piezas claves en el conflicto redistributivo de las sociedades modernas, no sólo por los impactos sociales que generan asociados a las mejoras de las condiciones de empleo, sino también por los efectos políticos vinculados a la acción colectiva de los sindicatos.

2.3.1. Argentina período 2003 al 2015

Durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y las dos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se produjeron un importante número de modificaciones de la política laboral de Argentina. En materia de derechos colectivos se retomaron las leyes de negociaciones colectivas pre-existentes, asimismo se amplió la cobertura (se incluyeron a nuevas categorías de trabajadoras como las domésticas) y se cambió la dinámica de funcionamiento de la negociación colectiva.

A partir del año 2004, se institucionalizó el tripartismo como espacio relevante para la negociación salarial (Etchemendy, 2011), mediante el funcionamiento de tres instituciones claves: el Consejo de Salario, la Paritaria Nacional Docente y la Comisión Nacional del Trabajo Agrario².

La negociación colectiva jugó un rol estratégico para contemplar las profundas diferencias en la estructura productiva y laboral del país debido a que la determinación del salario por parte del Estado se constituyó en un instrumento central para impulsar mayores niveles de homogeneidad entre las distintas ramas de actividad. A través de la fijación salarial y del incremento de las capacidades de los organismos fiscalizadores, el Estado desempeñó un rol relevante ante los actores socioeconómicos. Simultáneamente, se incrementó el poder de los sindicatos mediante los acuerdos por salarios mínimos o pagos diferenciados para trabajadores potencialmente vulnerables por ciertos atributos³.

Durante las administraciones kirchneristas se llevó a cabo una importante regulación del mercado de trabajo y consecuentemente el fortalecimiento de los derechos laborales colectivos e individuales como: la

² El Consejo de Salario se ocupa de la definición del piso salarial o según su denominación Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) para todos los trabajadores del país (sin diferencia de ramas de actividad o lugar de trabajo) y fue creado por Ley en el año 1991, pero recién se puso en práctica en el año 2004. Los otros dos espacios, junto al SMVM, establecen las pautas generales que toman las relaciones laborales en toda la economía, sea mediante la fijación del SMVM o a través de los parámetros que se establecen con la Paritaria Nacional Docente o la Comisión Nacional del Trabajo Agrario.

³ Ese aumento del poder de negociación de los sindicatos se acrecentó aún más a partir de la Ley 26.425, que permitió que se afiliaran personas mayores de 16 años sin necesidad de autorización, lo que llevó a un incremento en el número de afiliados de los sindicatos.

protección de líderes sindicales; garantías para el derecho de huelga; reglamentación del contrato de trabajo y de la comunicación de su rescisión; mejoras en los mecanismos de indemnización por despido; incremento de los montos de la prestación por desempleo y protecciones especiales, entre otros beneficios.

Este conjunto de mejoras de los derechos de trabajo y las relaciones laborales no inhabilitaron el crecimiento económico. Estas mejoras sociales no inhibieron que el trabajo no registrado y la expansión de la tercerización laboral se utilizara como mecanismo de contratación de las grandes empresas, impidiendo un desarrollo más homogéneo de las condiciones de trabajo. Por otra parte, el poder político de los sindicatos fue un obstáculo para lograr mayores niveles de democratización en esas organizaciones.

2.3.2. Brasil período del 2003 al 2016

El Partido de los Trabajadores (PT) brasileño a cargo de la administración política en esa etapa no tuvo el monopolio de la representación de los de los trabajadores organizados, que se expresa en la fragmentación del movimiento sindical brasileño, en el que coexisten numerosas centrales sindicales. La falta de mayorías parlamentarias y la enorme variedad de actores empresariales y sindicales con los que negociar, llevó a que las reformas emprendidas por el PT en este campo buscaran optimizar el modelo de relaciones laborales, mejorando esencialmente los derechos individuales del trabajo. La escasa representación parlamentaria del partido gobernante sumada a la alta fragmentación legislativa llevó a aprobar pocos cambios generales en el modelo⁴, no obstante, se consagraron algunas modificaciones en esta arena de política pública.

En relación a los derechos colectivos se amplió la cobertura de la negociación colectiva a partir de la incorporación de los trabajadores de la Administración Pública Federal y de las trabajadoras domésticas. Además de estas incorporaciones, se otorgó el reconocimiento a nuevas centrales sindicales y la posibilidad de acceder a las contribuciones obligatorias (Ley 11.648/2009).

Los derechos individuales de trabajo se constituyeron en el rubro en el que se registraron cambios sustantivos, entre los que figuran, los aumentos significativos del salario mínimo (Ley 12.382/2011), ascendiendo al final de los dos mandatos del presidente Lula, en un 54% (Cook y Bazler, 2013). También se consagraron ampliaciones de la figura de contrato unipersonal en algunas categorías laborales (Ley 11.196/2005, 11.442/2007) y la reglamentación de los contratos temporales de los trabajadores rurales (Ley 11.718/2008). Por último, dos medidas laborales de importancia en el período fueron la reglamentación del derecho de huelga de los funcionarios públicos y la prohibición del trabajo infantil.

Importa destacar, que los gobiernos progresistas en Brasil intentaron generar una reforma laboral y sindical de envergadura a través de instancias de diálogo y negociación. Sin embargo, los resultados obtenidos en el plano fueron escasos, en términos de modificación de la histórica matriz corporativista del modelo sindical brasileño. El peso de las corporaciones sindicales seguramente contribuyó a la explicación del carácter moderado de las reformas, a lo que se agrega la indicada fragmentación partidaria en el escenario parlamentario (Antía et al., en prensa).

2.3.3. Uruguay 2005-2019

La asunción del gobierno por la coalición de izquierda Frente Amplio (FA) en el año 2005 supuso el inicio de un período de fortalecimiento de las posiciones de los trabajadores en las políticas laborales del país.

En el campo de los derechos colectivos, la medida más importante que tomó el FA fue la reinstalación de la negociación colectiva tripartita. Se volvieron a convocar a los Consejos de Salarios a partir de la ley vigente del año 1943, pero en esta oportunidad, se incluyeron a categorías laborales anteriormente excluidas de este tipo de negociación como los trabajadores públicos, los rurales y las empleadas domésticas. La institucionalización de ese tipo de política sobre las relaciones capital y trabajo se consagraría en el año 2009 con la promulgación de las leyes de negociación colectiva para el sector privado (Ley N.º 18.566) y para el sector público (Ley N.º 18.508)⁵.

Al igual que en Argentina y Brasil, en el plano de los derechos colectivos se promovieron disposiciones normativas referidas al desarrollo de la actividad sindical, como la Ley N.º 17.940⁶ de promoción y protec-

⁴ En ese sentido, sólo a modo de ejemplo, en el primer gobierno del PT en la Cámara de Diputados había 16 partidos con representación parlamentaria y el de mayor caudal, el PT, contaba con el 17% (da Silva y Cunha, 2005).

⁵ Leyes referenciadas en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021.

⁶ Leyes referenciadas en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021.

ción sindical aprobada en el año 2006. Esas medidas llevaron a un reposicionamiento de los sindicatos y simultáneamente el Estado asumió un lugar central en la regulación de las relaciones entre capital y trabajo.

En materia de derechos individuales, los gobiernos del FA aprobaron varias disposiciones favorables a los trabajadores, tales como la Ley de Prescripción de Acciones y Créditos Laborales (Ley 18.091) que amplía el período para el reclamo de deudas por parte del trabajador; la Ley de Tercerizaciones (Ley N.º 18.099) que fija la responsabilidad laboral de las empresas en las actividades o la mano de obra tercerizada; y la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial (Ley 19.196), que establece pautas penales para el empresariado en caso de incumplimiento de las normas de seguridad en el trabajo⁷.

El análisis de este caso, al igual que los anteriores, evidencia que la mayor regulación de las relaciones entre capital y trabajo no impidió el buen desempeño de la economía, acompañada de un crecimiento sostenido del salario real, un descenso de la tasa del desempleo y del nivel de conflictividad laboral.

El cuadro que se presenta a continuación sintetiza las principales medidas laborales impulsadas durante los gobiernos progresistas en Argentina, Brasil y Uruguay.

TABLA 2. PRINCIPALES MEDIDAS LABORALES DURANTE EL PROGRESISMO EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

Tipos de medidas	Argentina (2003-2015)*	Brasil (2003-2016)**	Uruguay (2005-2019)***
Relación individual de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Desarticulación de las leyes de flexibilización laboral. • Normas de garantía al derecho de huelga. • Obligación de preaviso para cualquiera de las partes en caso de extinción de la relación contractual. • Reglamentación de jornada laboral completa. • Reglamentación de las indemnizaciones por despido. • Reglamentación de seguros de desempleo. • Protecciones para trabajadores vulnerables (ej. los trabajadores a domicilio). • Inembargabilidad de las sumas percibidas por pagos de prestaciones asistenciales. • Prohibición del trabajo infantil y regulación del adolescente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento sostenido del salario mínimo. • Ampliación de la figura de contrato unipersonal en algunas categorías laborales. • Contrato temporal de trabajadores rurales. • Reglamentación del derecho a huelga de los funcionarios públicos. • Prohibición del trabajo infantil y regulación del adolescente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la descentralización empresarial (tercerizaciones). • Ley de Prescripción de Acciones y Créditos Laborales (extiende el plazo del reclamo laboral). • Regulación del trabajo en el servicio doméstico. • Limitación legal de la jornada laboral y régimen de descansos en el sector rural. • Abreviación de los procesos laborales. • Régimen de licencias especiales con goce de sueldo. • Cambio del rol del Estado ante ocupación de los lugares de trabajo. • Prohibición del trabajo infantil y regulación del adolescente. • Ley de Responsabilidad penal empresarial.
Dimensión colectiva de las relaciones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Reactivación de las negociaciones colectivas de trabajo por actividad (centralización sectorial de la negociación colectiva, a cargo del sindicato con personería gremial). • Ampliación de la cobertura de la negociación colectiva (trabajadoras domésticas). • Se reactiva el Consejo del Salario Mínimo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la cobertura de la negociación colectiva (inclusión de la Administración Pública de nivel federal y trabajadoras domésticas). • Reconocimiento formal de nuevas centrales sindicales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de protección y promoción de la Libertad Sindical. • Ley de negociación colectiva para sector público y privado.

⁷ Leyes referenciadas en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021.

Tipos de medidas	Argentina (2003-2015)*	Brasil (2003-2016)**	Uruguay (2005-2019)***
Otras medidas	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del salario mínimo, aunque limitación «informal» de incrementos salariales consensuadas con los sindicatos. • Incremento del poder de los sindicatos en la determinación de la política laboral. • Fortalecimiento del rol del Estado para reponer la dinámica sindical, de negociación tripartita y de fiscalización laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del rol del Estado (Bases de información e inspecciones). • Creación de mecanismos institucionalizados de consulta con las centrales de trabajadores (Consejo de Desarrollo Social y Económico y el Fórum Nacional de Trabajo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del rol del Estado (Bases de información e inspecciones). • Convocatoria a mecanismos institucionalizados de diálogo social tripartito (ej. Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades).

* Fuentes para Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/normativa> con acceso hasta Mayo de 2021; <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial>
** Brasil en base a bibliografía citada.
*** Fuentes para Uruguay: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021 y Presidencia de la República: <https://www.presidencia.gub.uy/>

Fuente: Elaboración propia.

2.4. Las políticas laborales durante los gobiernos conservadores

A partir de 2015 comenzó la rotación de los partidos gobernantes en Argentina y Brasil, arribando a la conducción política de esos países partidos o coaliciones de derecha, que introducirían modificaciones en materia económica y laboral. Ese panorama de cambio de signo ideológico en las administraciones en el Cono Sur se completó con el triunfo de Lacalle en Uruguay en el año 2019. A continuación, se repasan las principales variantes de política de bienestar que se procesaron bajo gobiernos conservadores en Argentina y Brasil. En el caso uruguayo, se analizan brevemente las propuestas de campaña electoral que realizó el partido Nacional a cargo del Ejecutivo, y las medidas más sobresalientes que se implementaron en su primer año de gobierno.

2.4.1. Las políticas laborales del Macrismo en Argentina 2015-2019

El presidente Mauricio Macri obtuvo el triunfo electoral en segunda vuelta luego de haber sido la segunda fuerza política más votada en la primera ronda y, por esa razón asumió con minoría tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados. Una de las primeras medidas fue avanzar en una política de despidos en el sector público durante el primer trimestre de 2016, a través del Ministerio de Modernización⁸.

Como ya se mencionó, durante la etapa de los gobiernos progresistas los sindicatos ganaron importantes posiciones de poder en el contexto político argentino. La nueva administración política se planteó reducir el poder y la movilización asociada en los reclamos laborales. El gobierno recurrió a prácticas de cooptación acompañadas de persecuciones u hostigamientos a la dirigencia gremial promovidas desde el Ejecutivo y/o trasladadas a la órbita del poder Judicial⁹. Históricamente los sindicatos basaron gran parte de su poder en el manejo de los fondos de las Obras Sociales para la cobertura sanitaria y de seguridad social. La estrategia del gobierno para disciplinar y debilitar a estos actores se centró en la negociación por el manejo de los

⁸ En mayo de 2016 el Parlamento emitió una Ley de Antidespidos que fue vetada por el presidente y que luego fue acompañada de la firma de un acuerdo anti despidos con la participación de una de las principales centrales sindicales, la Confederación General del Trabajo (CGT).

⁹ En los meses de diciembre de 2021 y enero de 2022 la Agencia Federal de Investigaciones realizó denuncias judiciales con videos donde miembros del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires articulaban acciones para accionar judicialmente en contra de dirigentes sindicales.

fondos de las Obras Sociales que en oportunidades facilitó la aceptación sindical de medidas masivas de despidos sin grandes movilizaciones.

Este estilo de desactivación de los reclamos sindicales se reforzó con una búsqueda controlar cualquier tipo de protesta de las organizaciones sociales. En ese marco se consagró un acuerdo de “Emergencia Social” entre el Ministerio de Desarrollo Social y una amplia gama de actores territoriales, que contribuyó a disminuir la conflictividad sociopolítica recurriendo al otorgamiento de planes públicos.

De acuerdo a lo planteado, el macrismo tuvo un claro objetivo político la reducción del poder de los sindicatos pero se encontró fuertes resistencias a las medidas que intentaba impulsar. Uno de los principales conflictos tuvo lugar con el sindicato docente tanto en el año 2016 como en el 2017 y llegó a su pico de conflictividad en el año 2018 cuando el gobierno eliminó la Paritaria Nacional Docente, provincializando (o llevándola a un nivel subnacional) la discusión de un piso de acuerdo salarial unificado para todo el país. La eliminación de la paritaria docente impactó en uno de los ya mencionados tres componentes centrales de la negociación colectiva del país.

Respecto a los derechos laborales colectivos también se produciría un retraimiento en el papel del Estado en torno a la convocatoria y arbitraje en la negociación colectiva. En términos formales se mantuvo la institucionalidad de la negociación, pero en la práctica se registró una baja de la cobertura de los trabajadores amparados por convenios y disminuyeron el número de convenios firmados (Pastrana y Trajtemberg, 2020). Esta disminución en la cobertura se debió, en parte, a la caída en la tasa de asalarización, pero también por la intervención del gobierno en frenar la firma de convenios que superaran los objetivos inflacionarios.

Esa dinámica de la negociación colectiva tendría otro capítulo adicional, en el año 2017, con la fijación por decreto del Salario Mínimo Vital y Móvil, el que no contempló un adecuado ajuste salarial, sino que supuso pérdida de salario real. En el acumulado de 2016 y 2017 la pérdida fue de un -4.2% y en el 2018 la caída se profundizaría por la evolución de los precios (devaluación del tipo de cambio) y los resultados de las negociaciones salariales (Strada, 2018).

Interesa agregar que la modificación del rol del Estado en la negociación colectiva y en el menor control público de las condiciones de trabajo se conjugó con un importante cambio en la composición estructural del empleo en el país, ya que se incrementó la modalidad de tercerización en las contrataciones, el cuentapropismo y la informalidad laboral (Strada, 2018).

2.4.2. La reforma laboral durante el Gobierno de Temer 2016-2019

Luego del referido proceso político de destitución, *«impeachment»* a la presidenta Dilma Rousseff, el nuevo presidente brasileño instrumentó un paquete de medidas económicas, sociales y políticas dentro de las que se inscribió la aprobación, en el año 2017, de la Reforma laboral más amplia en el país desde la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT) de 1943 (Carbonai, 2019).

La Reforma Laboral que fue calificada como precarizadora por las organizaciones sindicales y modernizadora de parte del gobierno, tuvo como núcleo central otorgarle una importancia inusitada a la negociación entre empleador y empleado, llegando adquirir casi status legal. Es así como, en el campo de los derechos colectivos, los acuerdos por sector, empresa e individuales pasaron a tener preeminencia sobre la legislación vigente. Los contratos privados adquirieron mayor importancia que las convenciones colectivas. Este cambio resulta polémico porque los rubros autorizados a negociar pueden afectar las normas sobre salud, seguridad y medicina en el trabajo. En otras palabras, la Ley N.º 13.467 de 13 de julio de 2017, estableció el retiro o la flexibilización de un conjunto amplio de derechos laborales, dándole un peso muy importante a lo negociado directamente entre las partes aunque lo acordado establezca condiciones por debajo de lo previsto en leyes vigentes.

Este tipo de cambios laborales fueron acompañados de modificaciones en las atribuciones y prerrogativas de los sindicatos como actores intermediadores de intereses laborales. La empresa puede a partir de la nueva Ley negociar las condiciones de trabajo a través de una comisión no sindical de representantes de los trabajadores. La reforma laboral creó un sistema de comisión de trabajadores dentro de las empresas que, aunque no invalidó las otras representaciones sindicales, rebajó su poder de negociación.

Otras de las modificaciones sustantivas para los sindicatos refieren a la contribución sindical, que pasó de ser obligatoria (equivalente a un día de salario al año) a voluntaria, limitando así una fuente segura de recursos económicos (Nahas, 2018). Además, se derogó la presencia sindical obligatoria en la finalización de los contratos laborales, de manera que cuando ocurre un despido o finalización de un contrato de trabajo

con más de un año de vigencia, ya no será obligatoria la presencia de un sindicato o la autoridad del Ministerio de Trabajo.

Continuando con los cambios de los derechos colectivos y en particular en materia de negociación laboral, la nueva Ley habilitó la «fuga» de ciertos tipos de trabajadores, ya que abrió la posibilidad de negociación individual de aquellos trabajadores con educación superior o salarios más altos.

En cuanto a los derechos individuales la reforma introdujo un número muy elevado de cambios entre los que figuran: «vacaciones que pueden ser fraccionadas y parcialmente pagadas como abono salarial, jornada de trabajo flexible e intermitente definida por el empleador, jornada de 12 x 36 horas, (...) flexibilización de los derechos laborales en el trabajo remoto, caducidad de los contratos de trabajo después del plazo negociado, despido negociado con pago de la mitad de los derechos existentes anteriormente, la multa por daños y acoso moral será proporcional al salario y limitada a un techo, flexibilización del trabajo de mujeres gestantes o lactantes en lugares insalubres (...)» (Marcadante et al., 2018, pp. 107-108).

Esta reforma laboral transforma profundamente las reglas de contratación y empleo desmontando gran parte de la legislación laboral del país. El conjunto de cambios normativos aprobados llevó a que en el año 2017 Brasil fuera incluido en la Comisión de Normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por posibles violaciones a compromisos internacionales de cumplimiento de las convenciones de ese organismo mundial (Marcadante et al., 2018).

A partir de las elecciones presidenciales del año 2018, en las que el triunfador resultó ser el candidato de ultraderecha Jair Bolsonaro, se ha mantenido la reforma laboral aprobada por el gobierno de Michel Temer.

2.4.3. Las propuestas laborales en campaña electoral y el primer año de gobierno de Lacalle en Uruguay 2019-actual

El actual presidente Lacalle obtuvo el triunfo electoral en segunda vuelta luego de haber conformado una coalición, denominada multicolor, que aglutinó a todos los partidos de centro derecha y derecha del país. Luego de 15 años de gobiernos del Frente Amplio, la derecha volvió al gobierno con un programa que, en esencia, promovía el ajuste y control del gasto público, la desburocratización y mejora de la eficiencia del aparato del Estado y el incremento de las políticas de seguridad ciudadana.

En la campaña electoral la coalición multicolor no planteó grandes diferencias en relación a la política de relaciones laborales que se llevó adelante en el país durante los gobiernos progresistas del FA, aunque sí se señalaron matices que daban pistas interesantes del rumbo que se impulsaría una vez en el gobierno.

En cuanto a los aspectos colectivos de las relaciones laborales, las fuerzas políticas opositoras al Frente Amplio, expresaba cierto un acuerdo sobre la necesidad de perfeccionar el funcionamiento de los Consejos de Salarios, a partir de un papel más neutral del gobierno en el tripartismo y con la instauración de un estilo de negociación basado en informes técnicos.

Las diferencias se tornan notorias respecto al nivel de centralización que debía tener la negociación colectiva. La coalición de derecha a cargo actualmente del gobierno, proponía que ese tipo de negociación se estableciera en el ámbito de las empresas y no de forma centralizada. En ese sentido, «Mientras el oficialismo “de la época (izquierda)” no plantea modificaciones relevantes al diseño actual –salvo una mayor relevancia del Consejo Superior Tripartito–, el bloque opositor plantea asignar mayor preponderancia a la negociación bipartita por empresa, acotando la negociación tripartita a los aspectos más básicos como la definición de mínimos por categoría.» (Bai, 2020, p. 2)¹⁰.

Respecto a otras dimensiones laborales las propuestas electorales del Partido Nacional a cargo del Ejecutivo en el presente, promovía cambios en el rol del Estado en esta materia. Es así que consideraba que el Gobierno debería generar confianza con equidistancia entre las partes negociadoras, asignándole una supuesta neutralidad a la intervención del Estado en las relaciones entre el capital y el trabajo. No obstante, establecía la necesidad de corregir las observaciones realizadas por la OIT a la Ley de Negociación Colectiva y derogar el decreto sobre ocupaciones en espacios laborales durante períodos de huelgas sindicales.

El gobierno de Lacalle asumió el 1º de marzo de 2020 y 13 días después se declaró la emergencia sanitaria por el virus COVID-19, por lo que las medidas llevadas a cabo en materia laboral deben enmarcarse en ese contexto de pandemia.

¹⁰ Para el nivel central, el Consejo Superior Tripartito, el Partido Nacional promovía la creación de un Consejo Técnico Asesor y, para facilitar la descentralización, mejorar el funcionamiento del mecanismo de descuelgue de los acuerdos centrales.

TABLA 3. PRINCIPALES MEDIDAS LABORALES DURANTE LOS GOBIERNOS CONSERVADORES EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

Tipos de medidas	Argentina (2015-2019) Gobierno Macri*	Brasil (2016-2019) "Reforma Gob. Temer"***	Uruguay (2019-actual) Programa Partido Nacional y medidas de 1er año***
Relación individual de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Política de despidos en el sector público que habilitó a grandes empresas a efectuar ajuste de planteles. Expansión del cuentapropismo. 	<ul style="list-style-type: none"> No se modifican la cantidad de días de vacaciones, horas laborables por semana ni el aguinaldo, pero se pueden fraccionar. Se autoriza pago de salarios sobre una base horaria o por jornada, y no mensual. Reglamentación del trabajo desde el hogar. Amplía las posibilidades de tercerizar tareas, incluso la principal de la empresa. Se permite que las embarazadas trabajen en ambientes no del todo salubres. Flexibiliza las condiciones de despido. Condiciones para los litigios laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover un procedimiento general que garantice paz social.
Dimensión colectiva de las relaciones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Aparente estabilidad institucional formal, pero baja en cobertura de la negociación colectiva y en la cantidad de convenios colectivos homologados debido a intervención informal del gobierno. Dinámica diferencial de funcionamiento de la negociación: SMVM se decretó desde el gobierno nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Los acuerdos por sector, empresa e individuales tienen preeminencia sobre la legislación vigente. La contribución sindical obligatoria pasa a ser voluntaria. La empresa puede negociar condiciones de trabajo por una comisión no sindical de representantes de los trabajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> Perfeccionar el funcionamiento de los Consejos de Salarios. Crear Consejo Técnico asesor al Consejo Superior Tripartito. Mejorar el funcionamiento del mecanismo de descuelgue e incorporar la productividad en la negociación salarial.
Otras medidas	<ul style="list-style-type: none"> Retracción del rol del Estado. Estrategia de cooptación dirigencia sindical y de movimientos sociales. Agudización del comportamiento represivo ante la conflictividad laboral, acompañada con prácticas persecutorias. de la dirigencia gremial. 	<ul style="list-style-type: none"> Retracción del rol del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno debe generar confianza con equidistancia entre las partes. Derogación de decreto sobre ocupaciones en lugares de trabajo. Comisión de Expertos para la Reforma de la Seguridad Social.

* Fuentes para Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/normativa> con acceso hasta Mayo de 2021; <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial>

** Brasil en base a bibliografía citada.

*** Fuentes para Uruguay: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes> con acceso hasta mayo 2021 y Presidencia de la República: <https://www.presidencia.gub.uy/>

Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones colectivas durante el primer año de gobierno se centraron en una convocatoria de sólo algunos de los grupos de los Consejos de Salarios (Presidencia de la República, 2021). En cuanto al vínculo con los actores del sistema de relaciones laborales del país cabe resaltar dos medidas de particular relevancia. En primer lugar, tal como se había prometido en campaña, se derogó el decreto de ocupaciones en lugares de trabajo y se aprobó una nueva normativa. En segundo lugar, se presentó ante el Consejo Superior Tripartito de los Consejos de Salarios un anteproyecto de ley que establece la regulación de la personería gremial de las organizaciones sindicales.

Como se puede apreciar, en este primer año de gobierno no se desmontó el esquema de relaciones laborales establecidos durante los gobiernos progresistas del FA, sin embargo, comienza a vislumbrarse un cambio en el papel del Estado en la política laboral. El cuadro que se presenta a continuación muestra, sintéticamente, las medidas reseñadas en esta sección para los tres países en el período de gobiernos conservadores.

CONSIDERACIONES FINALES

En base al análisis realizado en torno a las principales políticas públicas en el campo de la asistencia social y laboral promovidas durante el siglo XXI hasta el presente en Argentina, Brasil y Uruguay, resulta evidente que más allá de los contextos económicos de referencia, la orientación política de los gobiernos parece tener incidencia en las modificaciones de las políticas de bienestar, esencialmente las laborales.

En un escenario de crecimiento administrado por fuerzas políticas de izquierda o progresistas, se constató una expansión moderada de la intervención del Estado en las dos arenas de políticas seleccionadas, la de asistencia y la laboral, que no obstaculizaron el desempeño económico de esas naciones.

En el plano de la asistencia, se institucionalizaron las transferencias monetarias condicionadas y simultáneamente se instauraron o reforzaron organismos estatales encargados de las prestaciones dirigidas a poblaciones vulnerables que generalmente se desempeñan en el mercado de trabajo informal. Importa señalar, que las políticas de asistencia, así como la inauguración o reforzamiento de nuevos Ministerios o Secretarías Sociales, no fueron medidas adoptadas únicamente por las izquierdas políticas. Por el contrario, se establecieron en la mayoría de los países latinoamericanos, con independencia de la orientación política de los gobiernos de turno. Es así que se califican esas prestaciones y sus encuadres institucionales, en términos de iniciativas de «época», debido a la generalización regional registrada. No obstante, más allá de la expansión de estas iniciativas que comparten un diseño similar, se identifican diferencias, relativas a la bondad de los montos y bienes distribuidos.

En materia laboral, el cambio en la orientación de los gobiernos tiene una fuerte expresión en las modificaciones de las opciones y normativas que se han impulsado. Las administraciones de izquierda o progresistas tendieron a re-regular el mercado de trabajo, favoreciendo su formalización, a la vez que impulsaron mejoras en los derechos de trabajo individuales y colectivos. En este sentido, se comprueba que la negociación colectiva fue utilizada como instrumento central en la política laboral en un marco de un fortalecimiento del rol del Estado y de los organismos públicos de fiscalización y control del mercado de empleo. En cambio, los gobiernos de derecha o conservadores tendieron a debilitar y hasta suspender los avances consagrados en este rubro de bienestar. El caso brasileño se configura como paradigmático, ya que una administración de transición como la de Temer desmontó el modelo de relaciones laborales de forma radical, modificando criterios históricos de protección. La Argentina, gobernada por Macri intentó impulsar un cambio significativo en este plano, pero no contó con el apoyo político suficiente para aprobarlo. Uruguay, parece transitar una ruta similar a la de los países vecinos, pero la emergencia sanitaria constriñe la adopción de medidas de esa naturaleza.

El actual contexto de desactivación económica tiene incidencia en el paquete de medidas de protección social adoptadas, ya sea expansivas o restrictivas. No obstante, merece atención la limitación de derechos laborales colectivos bajo los gobiernos de derecha, en la medida que no parecen asociarse estrictamente con la desaceleración del crecimiento que atravesó la región, sino con una impronta política e ideológica de debilitamiento de los sindicatos, en la búsqueda de mayor control político del conflicto redistributivo.

Más allá, que el panorama de ajustes y revisiones bajo las administraciones de derecha es complejo, variable y depende la arena de política social, resulta evidente que en materia de trabajo la estrategia privilegiada fue el recorte explícito del conjunto de beneficios sociales y prerrogativas de los sindicatos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcantara, M. (2008). La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. En *Nueva Sociedad* (n.º 217, septiembre-octubre 2008). <https://nuso.org/articulo/la-ubicacion-ideologica-de-presidentes-y-partidos-de-izquierda-en-america-latina/>
- Altman, D. y Castiglioni, R. (2009). Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), 14-40. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/199>
- Antía, F., Carneiro, F., Fuentes, G. y Midaglia, C. (en prensa). La historia de dos izquierdas: reformas laborales en los gobiernos del PT y del FA en los 2000. En J. Lanzaro (coord.), *Giro a la izquierda en América Latina*. Editorial Planeta.
- Bai, H. (2020). *Mercado de Trabajo: análisis de los programas de gobierno de los partidos políticos uruguayos* [Informe Final de consultoría Convenio Pro-Fundación para las Ciencias Sociales – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. MIMEO.
- Barba, C. (2019). Una mirada no convencional a las Transferencias Monetarias Concionadas (TCM) en América Latina. Tres oleadas y una tipología. En A. Cimadamore, A. Ivo, C. Midaglia y A. Barrantes (coords.), *Estados de Bienestar y Derechos e Ingresos Básicos en América Latina* (pp. 48-84). Comparative Research Programme on Poverty (CROP) y Siglo XXI Editores.
- Bobbio, N. (1995). *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*. Taurus.
- Carbonai, D. (2019). Labor Reform in Brazil, Politics, and Sindicatos: Notes on the General Strikes of 2017. *Journal of Politics in Latin America* 2019, 11(2), 231-245. <https://doi.org/10.1177/1866802X19861493>
- Carneiro, F., Freigedo, M. y Fuentes, G. (2021). Health Care Reform in Latin America: Not All Roads Lead to Rome. En N. Satyro, E. Del Pino y C. Midaglia (eds.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century* (pp. 195-224). Palgrave MacMillan.
- CEPAL (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/47669>
- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: The Incorporation of the Labor Movement in Latin America*. Princeton University Press.
- Cook, M. L. y Bazler, J. (2013). *Bringing Unions Back In: Labour and Left Governments in Latin America* [Working Papers 4]. Cornell University ILR School.
- Coppedge, M. (1997). *A Classification of Latin American Political Parties* [Working Paper n.º 244 - November 1997]. Kellogg Institute for International Studies. <https://kellogg.nd.edu/documents/1539>
- Danani, C. (2018). El Sistema de Protección Social Argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 104-113. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/347>
- Da Silva, J. y Cunha, A. (2005). ¡Bonanza económica para una crisis política! *Boletín Brasil Centro de Estudios Brasileños Ortega y Gasset*, 2(5). https://ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/boletin_brasil10.pdf
- Etchemendy, S. (2011). *El diálogo social y las relaciones laborales en la Argentina 2003-2011*. OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_221533/lang-es/index.htm
- Fairfield, T. y Garay, C. (2017). Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies*, 50(14), 1871-906. <https://doi.org/10.1177/0010414017695331>
- Filgueira, F. (2018). Los regimenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 22(2), 10-37. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/342>
- Garay, C., Palmer-Rubin, B., Poertner, M. (2020). Organizational and partisan brokerage of social benefits: Social policy linkages in Mexico. *World Development*, 136, artículo 105103. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105103>
- Garay, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge University Press.
- Giordano, V. (2014, diciembre). ¿Qué hay de nuevo en las «nuevas derechas»? *Revista Nueva Sociedad* (n.º 254, noviembre-diciembre). <https://nuso.org/articulo/que-hay-de-nuevo-en-las-nuevas-derechas/>
- Huber, E. y Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*. The University of Chicago Press.
- INDEC (2020). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. [Trabajo e ingresos, vol. 4, n.º 1. Informes técnicos, vol. 4, n.º 53. Cuarto trimestre de 2019]. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim19EDC756AEAE.pdf
- Ivo, A. (2008). La agudización del conflicto distributivo en La base: el nuevo tratamiento de La política social focalizada. En C. Barba (comp.), *Retos para la Integración Social de los pobres en América Latina* (pp. 27-50). CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/barba/07brito.pdf>
- Levitsky, S. y Roberts, K. M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. John Hopkins University Press.
- Luna, J. P. y Rovira Kaltwasser, C. (2011). Las derechas gobernantes en América Latina: hacia una caracterización preliminar. *Forum. The Quarterly Newsletter of the Latin American Studies Association – LASA*, XLII(3), 16-19. <https://forum.lasaweb.org/files/vol42-issue3/Debates4.pdf>

- Martín-Mayoral, F. y Sastre, J. F. (2017). Determinants of social spending in Latin America during and after the Washington consensus: A dynamic panel error-correction model analysis. *Latin American Economic Review*, 26, artículo 10. <https://doi.org/10.1007/s40503-017-0053-6>
- Mercadante, A., Zero, M., Rousseff, D., Padilha, A., Henrique, A., Ant, C., Molina, D., Menicucci, E., Sader, E., Dweck, E., Haddad, F., Gomes, G., Hoffmann, G., Mantega, G., Mello, G., Pinto, H., Paim, H., Rodrigues, J. P., Mattoso, J., Messias, J. et al. (2018). Un Brasil más desigual, excluyente y para pocos. En A. Mercadante y M. Zero (coords.), *Gobiernos del PT: Un legado para el futuro* (pp. 85-118). CLACSO. <http://doi.org/10.2307/j.ctvn96g3d.8>
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2021). Propuestas y políticas durante el primer año del gobierno de la coalición multicolor: la asistencia social bajo la lupa [ponencia]. *Segundo Seminario Miradas Históricas y Contemporáneas sobre la Pobreza y Desigualdad en Uruguay y América Latina*. Montevideo: 21 al 24 de abril. UdelaR: Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, y Facultad de Ciencias Sociales.
- Midaglia, C., Ordoñez, G. y Valencia, E. (2018). Introducción. En M. Midaglia, G. Ordoñez y E. Valencia (coords.), *Políticas Sociales en América Latina en los Inicios del Siglo XXI. Innovaciones, Inercias y Retroceso* (pp. 11-33). CLACSO y Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181116071335/Políticas_sociales.pdf
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2018). América Latina en el siglo XXI: avances y retrocesos en las pautas de desarrollo social. *Cadernos do CEAS*, 245, 660-687. <http://dx.doi.org/10.25247/2447-861X.2018.n245.p661-688>
- Midaglia, C. y Tejera, R. (2016). Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social. En N. Betancur y J. M. Busquets (coords.), *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (cap. 2, pp. 43-68). Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Nahas, T. C. (2018). Reforma Laboral en Brasil [ponencia]. *IV Jornadas de Análisis de Mercado de Trabajo y de la Protección Social*, 12 y 13 de noviembre. OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/buenosaires/temas/economia-informal/facet/WCMS_651855/lang--es/index.htm
- Natanson, J. (2008). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Venezuela, Ecuador y Uruguay*. Editorial Sudamericana.
- Niedzwiecki, S. y Pribble, J. (2017). Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics & Society*, 59(3), 72-97. <https://doi.org/10.1111/laps.12027>
- Panizza, F. y Miorelli, R. (2009). Populism and Democracy in Latin America. *Ethics & International Affairs*, 23(1), 39-46. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2009.00188.x>
- Pastrana, F. y Trajtemberg, D. (2020). *La negociación colectiva en tensión. Nuevos y viejos condicionantes al régimen salarial argentino*. FESUR. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16150.pdf>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2021). *Un País En Marcha. Resumen de los principales avances y logros del gobierno durante el primer año de gestión*. Presidencia de la República. [https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2021/noticias/AH_438/1%20-%20Resumen%20365%20Principales%20Avances%20Gestion%20\(2\)%20\(1\).pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2021/noticias/AH_438/1%20-%20Resumen%20365%20Principales%20Avances%20Gestion%20(2)%20(1).pdf)
- Pribble, J. (2013). *Welfare and party politics in Latin America* (1.ª ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139343299>
- Quiroga, M. V. y Juncos Castillo, L. Co. (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. *Polis Revista Latinoamericana*, 19(55), 172-186. <https://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2020-n55-1452>
- Rossi, F. M. y Silva, E. (2018). *Reshaping the Political Arena in Latin America: from resisting Neoliberalism to the second incorporation*. University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv11wjzd>
- Rovira Kalwasser, C. (2014). La derecha en América Latina y su lucha contra la adversidad. *Revista Nueva Sociedad*, 254. <https://nuso.org/articulo/la-derecha-en-america-latina-y-su-lucha-contra-la-adversidad/>
- Satyro, N., Del Pino, E. y Midaglia, C. (2021). *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave MacMillan.
- Strada, J. (2018). El proyecto de Reforma Laboral de Cambiemos: la institucionalización de una nueva correlación de fuerzas. *Revista Trabajo y Derechos*, 4, 1-26. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/113055>



Referencia: Zúñiga-Guevara, R. M. (2022). Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 88-111. <https://doi.org/10.24965/gapp.10887>

Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas

Collaborative innovation and capacity building as an evaluation institutionalization strategy in Andalusia. Collaborative Group of Policy Evaluation

Zúñiga-Guevara, Ricardo Manuel
Agencia Servicio Andaluz de Empleo. Junta de Andalucía (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7611-6024>
ricardom.zuniga@juntadeandalucia.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Educación, también ha cursado el Máster en Evaluación de Políticas Públicas y el Máster en Innovación e Investigación en Educación (especialidad pedagogía social). Es miembro del Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación del IAAP desde el año 2016. Sus principales líneas de investigación se centran en el análisis de los procesos de cambio institucional y de las políticas públicas, particularmente en el ámbito de la Evaluación de Políticas Públicas.

RESUMEN

Esta comunicación tiene por objeto describir los avances realizados en la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de evaluación y destacar el carácter innovador de la estrategia política seguida para construir de forma colaborativa un sistema de Evaluación de Políticas Públicas, fundamentado en los conocimientos, experiencias y la construcción de capacidades en evaluación del personal de la propia Junta de Andalucía. A partir del análisis documental, la encuesta y la observación participante del autor, se presenta una revisión legislativa del estado de la evaluación en Andalucía, el papel del Instituto Andaluz de Administración Pública y, dentro del mismo, el Área de Evaluación de Políticas Públicas y, en especial, el papel determinante del Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas, grupo que actualmente sigue operativo y con gran impacto en la institucionalización de la evaluación en Andalucía. La experiencia está demostrando que esta forma de trabajo colaborativo e interdisciplinar está obteniendo excelentes resultados, que la administración cuenta con grandes profesionales motivados y dispuestos a trabajar colaborativamente para la mejora de la organización y que la estrategia puede ser fácilmente replicable en otras Comunidades Autónomas.

PALABRAS CLAVE

Evaluación; Políticas Públicas; Innovación Pública; Innovación Colaborativa; Construcción de capacidades de evaluación.

ABSTRACT

The purpose of this article is to describe the progress made in the Autonomous Community of Andalusia regarding policy evaluation. It emphasises the innovative nature of the strategic policy that has been

implemented to build a policy evaluation system in a collaborative manner. It is based on the knowledge, experience and evaluation capacity building of the staff of the Junta de Andalucía itself, the regional government of Andalusia. Based on documental analysis, surveys by the author and participant observation this article presents a legislative review of the state of evaluation in Andalusia, the role of the Andalusian Government Institute and, within it the Policy Evaluation Department and especially, the crucial role of the Collaborative Group of Policy Evaluation. Currently, this group is still operative and has a significant impact on the institutionalization of the evaluation in Andalusia. This experience shows that this kind of collaborative and interdisciplinary work is achieving excellent results, that the government has talented and motivated professionals, ready to work collaboratively for the improvement of the organisation and that this strategy can be easily replicable in other regional governments.

KEYWORDS

Evaluation; Public policy; Public innovation; Collaborative Innovation; Evaluation capacity building.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. INTERÉS TEÓRICO-PRACTICO DEL CASO. 3. PANORÁMICA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA. 4. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. 4.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS. 4.2. EL INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ÁREA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 4.3. LA ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 5. METODOLOGÍA. 6. EL CASO DEL GRUPO DE PERSONAS COLABORADORAS EN EPP. 6.1. MECANISMOS DE TRABAJO COLABORATIVO Y ROLES DESEMPEÑADOS. 6.2. HITOS MÁS DESTACADOS DEL TRABAJO DEL ÁREA EPP Y GPE (PERIODO 2016-2021). 6.3. VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS MIEMBROS DEL GPE. 7. RETOS DE LA EPP PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS. 8. DISCUSIÓN. 9. A MODO DE CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La sociedad en su conjunto ha cambiado sustancialmente en las últimas dos décadas como consecuencia de la realidad que nos ha tocado vivir tan compleja, tan imprevisible (crisis económica iniciada en 2007, pandemia COVID-19 traducida en una crisis económica y social de gran impacto), cuyos efectos están transformando, de forma cada vez más evidente, la relación entre ciudadanía, política y políticas públicas (Ruiz, 2012).

Ante esta nueva realidad, tan distinta, tan compleja, las administraciones públicas están obligadas a poner a disposición de la ciudadanía herramientas que den respuesta a los nuevos retos que ésta plantea: participación ciudadana, apertura de la administración, mayor transparencia, control del gasto público y garantía de calidad de las políticas públicas (Casero, 2012; Osuna y Márquez, 2015; Villoria, 2011; Zúñiga, 2018; Zúñiga, 2019). Como indica el Informe del Centro de Innovación del Sector Público de la Fundación de PwC e IE Bussinnes School (2014, p. 3) «disponer de herramientas, estándares y sistemas que nos permitan saber qué hacer y cómo llevarlo a cabo, es la mejor garantía para tomar decisiones acertadas, algo que los gestores de lo público no pueden perder de vista», ya que estos tendrán la posibilidad de apoyar sus decisiones en evidencias que les aporten argumentos sólidos para rendir cuentas a la ciudadanía y apoyar la toma de decisiones en cualquier fase del ciclo de la intervención pública: diseño, implementación, resultados e impacto.

Es evidente, por tanto, el valor y la necesidad de la evaluación como herramienta imprescindible para responder a los retos planteados. La evaluación permitirá valorar la utilidad y bondad de las intervenciones públicas antes de la definición de nuevas estrategias que se materialicen en políticas públicas más eficaces para resolver los problemas detectados en la sociedad. Una evaluación que vaya más allá del simple análisis de datos que constatan los resultados de la política implementada, que analice el diseño y fundamentación del programa (si la intervención pública estaba bien fundamentada, si parte de un diagnóstico adecuado de la problemática y de su población objetivo, si las iniciativas han sido las adecuadas para conseguir los objetivos perseguidos), las proyecciones y escenarios (si se han alcanzado los resultados y a qué coste, en qué medida estos resultados son imputables a dicha intervención o cuáles son los efectos adversos que se han generado) en los que toda la información disponible, se traduzca en procesos de toma de decisiones para la mejora de los programas públicos para que sean eficaces, eficientes y de mayor calidad (Zúñiga, 2018).

2. INTERÉS TEÓRICO-PRÁCTICO DEL CASO

Este artículo tiene por objeto contribuir a la literatura a través del estudio empírico del caso de la estrategia de evaluación de políticas públicas en la Junta de Andalucía. En este sentido, es preciso generar mayor evidencia empírica que permita repensar la acción pública para potenciar mecanismos de innovación en los procesos, políticas y funcionamiento de la propia Administración que maximicen el impacto de las políticas y la eficacia de la gestión pública (Arenilla y García-Vegas, 2013; Osoro, 2017; Sánchez, 2014; Zurbriggen y González, 2014).

Analizaremos e identificaremos los procesos subyacentes a su diseño y gestión, que permita generar aprendizaje y conocimiento útil. Hablamos de un proyecto relativamente reciente, fundamentado en los conocimientos y experiencias del personal de la propia Junta de Andalucía como veremos más adelante, que supone un giro sustancial tanto a las estrategias de innovación en la gestión pública como de construcción de capacidades de evaluación, de aprendizaje institucional. Pensamos que la mejor forma de poner en valor el proceso para aquellas personas que no han participado del mismo, es compartir no sólo cómo se cimentó, hasta qué punto se ha avanzado, sino como elementos esenciales, las razones y motivaciones que hay detrás que sirven de base y que están ayudando al avance y consolidación de este, teniendo en cuenta que nos enfrentamos a un proceso complejo por los múltiples factores intervinientes, tanto internos como externos.

3. PANORÁMICA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

La evaluación no es un concepto novedoso como objeto de estudio, pero sí podemos decir que ha alcanzado una relevancia muy significativa en las últimas cuatro décadas –al menos desde el punto de vista teórico– como parte del corpus doctrinal del análisis de las políticas públicas (Ballart, 1997; Ruiz, 2012).

La trayectoria histórica de la evaluación no ha tenido un desarrollo lineal, pues más que desarrollarse a través de modelos teóricos concretos, ha ido avanzando producto de aproximaciones desde distintas ópticas y con distintos objetivos, como respuesta a los retos y problemas prácticos que planteaba la aplicación de la evaluación que pretendía actuar sobre una realidad social cada vez más compleja (Ballart, 1993; Stufflebeam y Cory, 2014; Shadish et al., 1991; Weiss, 1998).

El término «Evaluación de Políticas Públicas» (en adelante EPP) se acuñó en Estados Unidos en la primera parte del siglo xx –años 30 aproximadamente– dentro del marco de la Ciencia Política y, en concreto, en el campo del Análisis de Políticas Públicas como marco teórico de referencia (Ballart, 1993; Stufflebeam y Cory, 2014). A partir de aquí, la práctica de la evaluación de programas y políticas públicas se extiende principalmente a los países anglosajones y de la parte Norte de Europa, mientras en el resto de países, se desarrolla posteriormente.

En el caso de los países más avanzados en la materia, el valor que la evaluación puede proporcionar a las organizaciones públicas tiene un rápido reflejo en la práctica, mientras en el resto del continente, los avances se producen más a nivel teórico con desigual profundidad, carente de proyección práctica sólida, que según indica Bouzas (2005), hubiese sido necesaria para dotar de credibilidad desde un principio a la EPP y evitar que factores como la reducción del déficit público o lucha contra la corrupción absorbieran su potencial de utilidad.

En este contexto, la gestión y control de los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea para el desarrollo y el equilibrio de sus Estados miembro, impulsó un avance significativo de los sistemas de EPP en la mayoría de los países de la Unión Europea, impulso que se extendió al conjunto de la sociedad y organizaciones no gubernamentales. Los distintos países han ido adaptando su propia organización y sistemas a este nuevo enfoque de gestión pública «combinando sistemas de verificación de resultados con métodos de evaluación de políticas públicas» (Osuna y Márquez, 2015, p. 58) en un intento por perfeccionar los procesos de toma de decisiones para mejorar los resultados de los programas públicos y proporcionar un servicio más eficaz, eficiente y de mayor calidad.

En el caso de España, tanto a nivel de la Administración General del Estado como a nivel autonómico, la EPP se ha enfrentado y sigue enfrentándose con retos similares a los que pueden ser observados a nivel internacional, con la gran diferencia que los intentos de institucionalización comenzaron más tarde que en otros países (AIReF, 2021). Una explicación de este menor avance es «la coincidencia en el tiempo del inicio del proceso de institucionalización de la evaluación con la crisis económica, y la consiguiente adopción de medidas de ajuste y austeridad presupuestaria» (Ruiz, 2012, p. 16).

Si bien, el impulso de los últimos años ha sido significativo, a pesar de las numerosas dificultades de diversa índole (institucionales, jurídica y técnicas), lo ha hecho con cierto retraso respecto a otros países de nuestro entorno. La EPP avanza, pero muy poco a poco, y es difícil pensar que en un contexto como el de las últimas décadas, a lo que habría que sumar un modelo de estado descentralizado y en continuo proceso de transformación, pueda facilitar un modelo de evaluación propio, si bien existe un cierto nivel de acuerdo en la necesidad-bondad de incorporar la evaluación en la gestión de las políticas y las administraciones públicas.

Hemos de decir que los distintos niveles de gobierno anteriormente mencionados han dado pasos en materia de EPP, aunque con distinta intensidad, principalmente como consecuencia de la obligatoriedad en relación con los programas financiados con fondos europeos. Este contexto supuso un punto de inflexión para la evaluación que comienza a cobrar mayor importancia tanto en las políticas de nivel europeo como en las políticas de ámbito más nacional y regional como procedimiento autónomo para justificar y rendir cuentas sobre las políticas implantadas. A través de la evaluación se quería conocer los efectos de las políticas para legitimar la gestión eficaz (o no), eficiente y transparente de las políticas públicas (Arriazu, 2015).

Con el paso de los años –mediados de los 90– la evaluación empieza a tener valor no sólo como rendición de cuentas, sino que se ve también como una oportunidad de retroalimentación y mejora de las deficiencias detectadas, aunque los procesos aún eran poco sistemáticos y ligados principalmente a políticas sectoriales de carácter social (Bustelo, 2020). Pero quizá uno de los pasos más significativos es la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) a principios de 2007 y del Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas (IEPP) en 2017 a la vez que desaparecía la AEVAL.

Estos procesos de institucionalización de la práctica evaluadora han supuesto pasos importantes para incorporar la cultura evaluadora en las organizaciones responsables de la ejecución de las políticas públicas –que han podido aprovechar los avances en otros países para incorporar los enfoques más novedosos en la materia desde el inicio–, pero no suficiente para garantizar una implantación de la evaluación como una práctica interiorizada y sistemática en las organizaciones públicas.

Asistimos pues, a una toma de conciencia sobre la evaluación por parte de nuestros representantes y gestores públicos, presente en la agenda política, que ya se está traduciendo en iniciativas concretas (Ley Foral de Evaluación de Políticas Pública y Calidad de los Servicios de Navarra; la extinta AEVAL y el IEPP; Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas-Ivàlua; Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco; Oficina de Evaluación adscrita al Gobierno de Baleares; Instituto Andaluz de Administración Pública; Anteproyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado; entre otras), que otorgan mayores niveles de transparencia y un apoyo esencial para la definición de nuevas estrategias, aspectos que nos permiten entender que estamos ante un elemento clave en el sector público. En el caso de Andalucía, objeto de nuestro análisis, se han dado pasos importantes desde el año 2015 para dar forma y sentido a una estrategia de implantación de la EPP.

4. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

4.1. Antecedentes normativos

A nivel autonómico, prácticamente todas las Comunidades Autónomas, contemplan la EPP en su marco jurídico como herramienta a desarrollar, si bien sus avances en la materia son muy desiguales. En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la evaluación está presente en su ordenamiento jurídico de forma significativa. La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ordena establecer un sistema de EPP, que como indica en su artículo 138, la organización y funcionamiento del sistema se regulará por Ley. Además, ese mismo año, en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, se indica en su artículo 6. Calidad de los servicios, concretamente en el punto 6.1, el compromiso con la mejora continua de los servicios de la administración a través de los sistemas de calidad y evaluación aprobados por el Consejo de Gobierno, orientados en todo caso al logro de la excelencia en la gestión.

Por otro lado, a partir del año 2014, se han dado varios pasos esenciales para dar forma y sentido a una estrategia de implantación de la EPP. La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en su exposición de motivos, reconoce la evaluación como un instrumento operativo para cumplir objetivos

de transparencia. Además, resalta que la Junta de Andalucía se marca como objetivo avanzar en el diseño de un Sistema Andaluz de Evaluación de Políticas Públicas, haciendo referencia a lo dispuesto en el artículo 138 del Estatuto de Autonomía y en orden a la mayor transparencia en la gestión pública.

Es importante resaltar, que en el artículo 12, se dice expresamente que:

«se considera evaluación de políticas públicas el proceso sistemático de generación de conocimiento encaminado a la comprensión integral de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. Su finalidad es contribuir a la mejora de las intervenciones públicas e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas.»

En el verano de 2015, tras el inicio de la X Legislatura, el Gobierno Andaluz atribuye a la Secretaría General para la Administración Pública, la dirección, definición e impulso de los planes, proyectos e iniciativas de transformación de la Administración Pública y, por ende, de la EPP. En este sentido, el Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública encomienda al Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) el impulso de la planificación y EPP.

Queda claro que en Andalucía la evaluación está ya presente en la normativa, pero también requiere voluntad política para su impulso, que facilite su institucionalización y limite las posibles barreras culturales dentro de la propia administración. En este sentido, es de interés resaltar algunos extractos de las intervenciones de la entonces Consejera de Hacienda en el Parlamento de Andalucía, María Jesús Montero, en la que viene a respaldar la apuesta del ejecutivo sobre el papel decisivo de la evaluación ante la nueva realidad de la administración andaluza. El 16 de julio de 2015, en su intervención decía que:

«... La evaluación se va a constituir en un elemento nuclear de la gestión pública durante esta legislatura. Y creo que todos estamos de acuerdo en que la Administración sólo se legitima si es útil para las personas. Por ello, queremos poner en marcha la cultura de evaluación de las políticas públicas, que permita no solo, y como es obvio, garantizar el dinero público, sino también que el lugar donde se ubica ese dinero es lo que resulta más rentable para el bienestar general de los ciudadanos» (Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, Núm. 32, X Legislatura, 16 de julio de 2015, p. 11).

Y en la intervención del 19 de octubre de ese mismo año, señalaba:

«... vamos a mejorar la eficiencia y el control del gasto público, modernizando la Administración con una avanzada innovación en la evaluación de las políticas públicas y también en el apartado de rendición de cuentas. En este sentido, el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP)... que va a jugar un papel relevante, en esta nueva etapa... va a tener entre sus objetivos la configuración de un sistema integral de evaluación» (Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, Núm. 72, X Legislatura, 19 de octubre de 2015, p. 8).

Y en otro momento de la intervención decía «Es nuestra intención –antes de que termine el año– sentar las bases de la evaluación de estas políticas, que deben considerarse como un primer escalón para la elaboración de esta cultura política» (pág. 13).

A partir de ese momento, se estuvo trabajando en un Decreto para la EPP durante aproximadamente un año y medio, llegando a ser supervisado por los responsables legislativos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública que, finalmente, se decidió no tramitar coincidiendo con la marcha de la hasta entonces Consejera, María Jesús Montero (fue nombrada Ministra del Gobierno), quien lo había liderado, y la cercanía de las elecciones al parlamento de Andalucía de 2018, lo que lógicamente supuso un contratiempo para la institucionalización de la práctica evaluadora en la Junta de Andalucía.

Tras las elecciones de 2018 y con el cambio de gobierno en coalición entre Partido Popular y Ciudadanos, el desarrollo normativo de la EPP sigue pendiente de los futuros movimiento del nuevo Gobierno, si bien ya se están dando los pasos para aprobar a lo largo del año 2022 la Ley de Evaluación de Políticas Públicas de Andalucía.

En definitiva, que en Andalucía se han empezado a dar pasos prometedores, aunque queda mucho camino por recorrer para la institucionalización de la EPP, que están permitiendo un avance significativo en la materia especialmente notorio a partir del año 2016, con una clara apuesta por parte de la Administración y con un papel determinante del IAAP, aspecto que analizaremos a continuación.

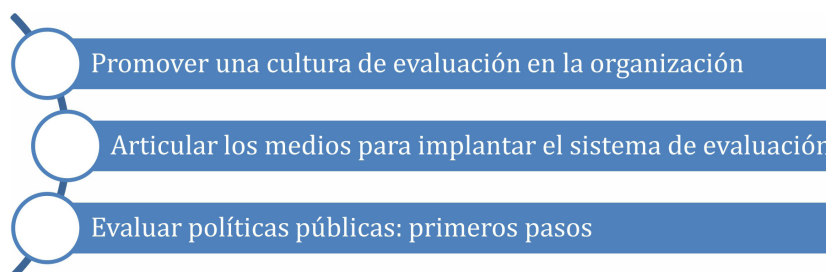
4.2. El Instituto Andaluz de Administración Pública: el Área de Evaluación de Políticas Públicas

Como hemos indicado anteriormente, en el año 2015, el IAAP asume el impulso de la EPP. A partir de ese momento, se empieza a trabajar en esta dirección con la creación de un grupo de trabajo integrado por personal técnico de la Dirección General de Planificación y Evaluación, así como personal del propio IAAP, con los siguientes propósitos:

- Estudiar la Evaluación de Políticas Públicas a nivel nacional e internacional.
- Analizar la realidad de la evaluación en la Junta de Andalucía (oportunidades y debilidades).
- Desarrollar un documento base que permitiese orientar la actuación pública.

Los resultados de los trabajos previos se plasmaron en un documento marco «Evaluación de Políticas Públicas. Junta de Andalucía 2016», aprobado por la citada Consejera, en enero de 2016, en el que se señalaban tres objetivos estratégicos para el impulso de la EPP que podemos ver en el Gráfico 1 (IAAP, 2016).

GRÁFICO 1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA EL IMPULSO DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

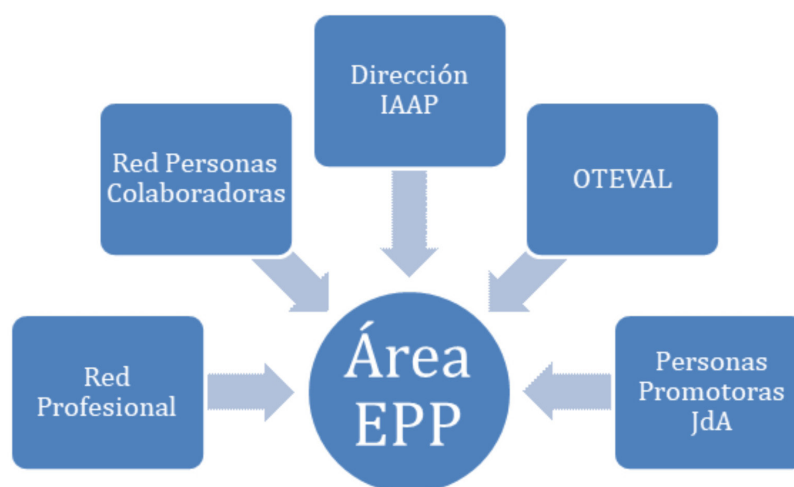


Fuente: Elaboración propia.

Unos meses más tarde, se constituye (de forma funcional) el Área EPP dentro del IAAP como unidad responsable de la reflexión, formación e impulso de la acción en materia de planificación y EPP con una hoja de ruta definida en base a los tres objetivos estratégicos indicados.

El Área EPP está formada, en este momento, por un equipo multidisciplinar de tres personas Seniors, apoyado por una Oficina Técnica de Evaluación de Políticas Públicas (OTEVAL) integrada por cuatro personas más y con la colaboración de un grupo de personas empleadas públicas adscritas a diferentes centros directivos de la Junta de Andalucía que constituye el estudio de caso que analizaremos en profundidad en el siguiente apartado.

GRÁFICO 2. ESQUEMA ÁREA EPP



Fuente: Elaboración propia.

De forma resumida, exponemos las funciones de cada actor reflejado en el Gráfico 2 (IAAP, 2019a):

- *Dirección del IAAP*: establece las directrices del Área EPP, así como las prioridades y los principales objetivos que debe perseguir.
- *Área EPP*: unidad responsable del impulso de la evaluación y planificación de políticas públicas en la Junta de Andalucía.
- *OTEVAL*: proporciona apoyo y soporte técnico directo al Área EPP y a los órganos promotores con los que el IAAP trabaja.
- *Red de Personas Colaboradoras*: grupo de trabajo en torno a 40 que colaboran con las diferentes actividades que se impulsan desde el Área EPP.
- *Personas Promotoras de la Junta de Andalucía*: conjunto de personas responsables de la planificación y evaluación en los diferentes organismos y centros directivos de la Junta de Andalucía interesadas en contar con el asesoramiento y colaboración del Área EPP para la elaboración de planes estratégicos y en la realización de evaluaciones.
- *Red Profesional*: grupo abierto en la red corporativa formado por más de 450 personas interesadas en la EPP.

4.3. La estrategia de implantación de la Evaluación de Políticas Públicas

Es en 2015, con la incorporación del nuevo director del IAAP, José María Sánchez Bursón, y coincidiendo con las nuevas competencias asignadas para el impulso de la EPP, cuando se decide realizar el encargo de estudiar el tema de la evaluación a un grupo de 3 técnicos del IAAP, coordinados por una de ellas (Doctora en Evaluación y actual responsable del Área EPP), que junto a otras dos personas de la Dirección General de Planificación y Evaluación elaboran el documento estratégico que da inicio al proyecto. En ese documento, ya se hacía referencia explícita a la llamada «Red de Personas Evaluadoras». Por ejemplo, dentro de los objetivos se contemplaba «Articular los medios para implantar el sistema de evaluación» y entre las acciones previstas «Conformar una red de evaluadores de las Consejerías y Organismos» (IAAP, 2016, p. 19) cuyo papel se refleja en la página 29 donde se dice que: «El planteamiento está explicado en el gráfico y arranca con la aprobación de la propuesta y la conformación del Equipo técnico y la implicación de las Consejerías. Para pasar a la fase de formación y creación de la red de evaluadores para que funcionen como asesores y especialistas en la concreción del Modelo a presentar al Órgano asesor y que debería aprobar el Consejo de Gobierno».

Es decir, desde un inicio, se tiene claro que la participación de las personas que ya forman parte de la Junta es esencial para impulsar el proyecto. La decisión del Director del IAAP y de la Consejera propicia el lanzamiento de una convocatoria abierta a todo el personal de la Administración, en base a:

- El convencimiento de que el impulso de las prácticas de EPP no se podía conseguir sin el compromiso y complicidad del personal interno de la propia administración.
- La seguridad de que en la organización ya había personas con competencias y experiencia que podían ayudar.
- La falta de recursos propios en el IAAP para crear un equipo técnico en la materia.
- La necesidad de que el cambio cultural para la institucionalización de la EPP se hiciese a partir de las personas que ya estaban sensibilizadas.

En febrero de 2016 se lanza la convocatoria abierta y masiva a las 10.200 personas que ocupaban puestos técnicos de la Junta de Andalucía, independientemente a cuál fuera su puesto de trabajo y ubicación geográfica. A la convocatoria respondieron más de 400 personas que solicitaban más información del proyecto y estaban predispuestas a afrontar el desafío que suponía la evaluación, a quienes se le remitió una respuesta personalizada con toda la información y a las que se les pidió una serie de datos sobre su perfil. Se recibió respuesta de 178 personas que querían continuar en el proceso de selección para participar en el proyecto, aunque la mitad de ellos decían que no tenían formación ni experiencia en el tema pero que estaban dispuestos a aprender y colaborar.

Antes de la selección final, se realizó una reunión informativa en Sevilla a principios del mes de abril a la que acudieron unas 100 personas, que se ofreció también por *streaming* a través del canal de YouTube del IAAP para que todas las personas tuviesen acceso desde cualquier ubicación geográfica. En el transcurso de la reunión se explicó en detalle lo que se estaba buscando para configurar la Red de Personas Colaboradoras de EPP por parte del Director del IAAP y la persona responsable del Área EPP, además de atender a

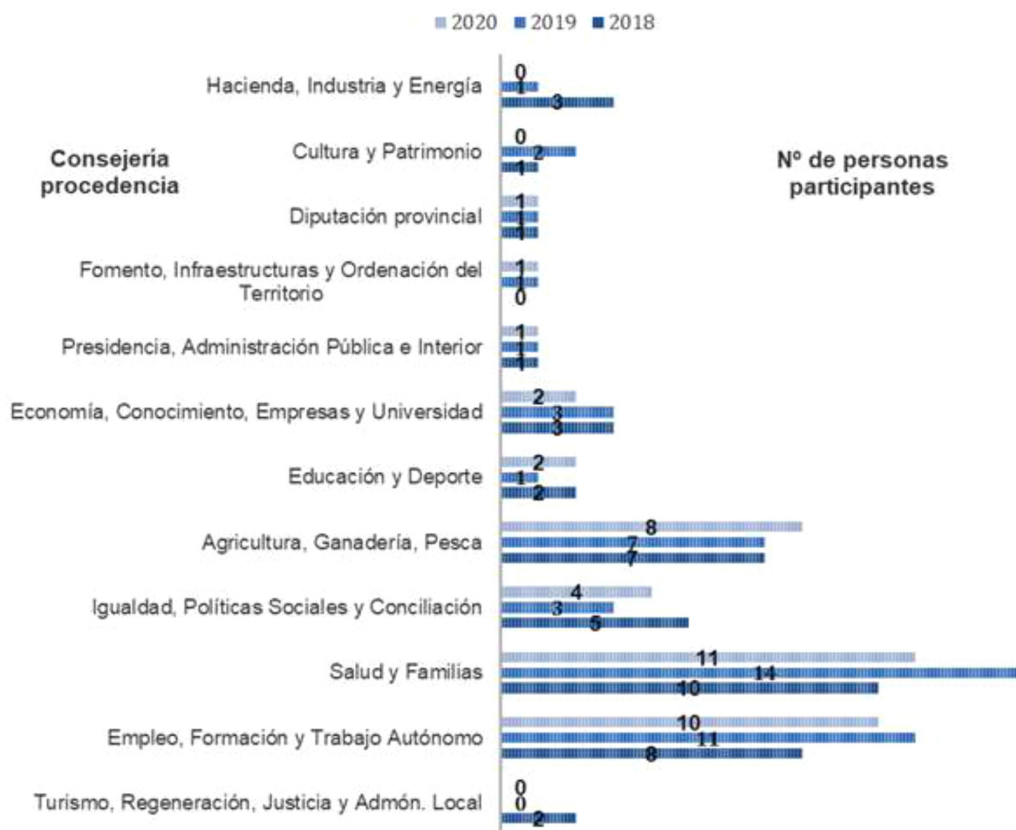
los ruegos y preguntas de los asistentes. El aceptar participar en el grupo suponía un esfuerzo extra al trabajo ya desarrollado dentro de la Administración, por lo que se dejó claro qué se demandaba y el ofrecimiento por parte de IAAP a cambio de su colaboración: participar en un grupo de personas con alta motivación para la mejora de la organización; formación específica en materia de EPP; colaborar en proyectos específicos de evaluación (aprender-haciendo); certificar su colaboración; visitas técnicas; y dietas de desplazamiento.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE COMPONENTE DEL GPE POR PROVINCIAS



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4. NÚMERO DE PERSONAS EVALUADORAS POR CONSEJERÍAS DE PERTENENCIA



Fuente: Elaboración propia.

El resultado del proceso fue, la selección de 40 personas donde se primó las competencias, experiencia y formación específica en EPP, así como la multidisciplinariedad y diversidad de procedencias en cuanto a las áreas de la organización y ámbito geográfico.

Desde la configuración inicial del grupo, el número de personas se ha mantenido constante, debido a la estrategia de captación continua de nuevos miembros a través de las propias personas que ya participan en el grupo, las acciones formativas realizadas, la red profesional o las jornadas desarrolladas en estos años. La captación continua es esencial para la propia supervivencia del grupo y el enriquecimiento de nuevas perspectivas desde diferentes áreas. Actualmente el grupo lo componen personal de casi todas las Consejerías (Gráfico 4) y provincias andaluzas (Gráfico 3), con un peso importante de las personas que trabajan en centros directivos ubicados en Sevilla, algo lógico si tenemos en cuenta que las funciones de planificación y evaluación de políticas están ubicadas generalmente en las Consejerías y que gran parte del personal de la Junta de Andalucía está en Sevilla (un 50 % aproximadamente).

5. METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta la naturaleza y las características complejas del tema a investigar, así como el objeto planteado en el punto 2, se opta por desarrollar la investigación como un estudio de caso que nos ofrece la posibilidad de una comprensión más profunda del fenómeno en cuestión –desde diferentes perspectivas– para verificar cómo y por qué se están introduciendo cambios en la forma de gestionar los asuntos públicos en un contexto sociopolítico e institucional concreto.

Es verdad que un estudio de caso no puede ser generalizable estadísticamente, pero sí analíticamente, en la medida en que el caso es relevante a nivel teórico, pues el objetivo es ampliar y generalizar proposiciones teóricas, lo que permite realizar abstracciones a la teoría como si de un experimento de laboratorio se tratara. En este sentido, es importante utilizar múltiples fuentes de datos para intentar verificar si los datos obtenidos de las diferentes fuentes convergen y guardan relación entre sí, cumpliendo de este modo el principio de triangulación que nos ofrezca garantías sobre la validez interna de la investigación.

En nuestro caso, hemos decidido utilizar fuentes primarias (normativa; informes e información disponibles en el Web del IAAP; memorias y otros documentos internos de trabajo del propio grupo objeto de análisis; observación participante del investigador como miembro del grupo; así como datos obtenidos de encuesta a informantes clave) y secundarias (revisión bibliográfica).

Es importante aclarar que la muestra utilizada para la encuesta está formada por la totalidad de miembro del grupo objeto de estudio que asciende a 41 personas, a las que se les envió un correo electrónico donde se les informaba del estudio a realizar, se le pedía su colaboración y se le adjuntaba el enlace al cuestionario que debían responder compuesto por 8 preguntas abiertas. La tasa de respuesta al cuestionario fue muy alta, 92,68 %.

Finalmente, una vez obtenida la información tanto de las fuentes primarias como secundarias, se ha procedido al análisis de los datos obtenidos –en base al principio de triangulación– para garantizar la calidad y objetividad del investigador a la hora de exponer los resultados y principales conclusiones. De forma resumida, la secuencia ha sido la siguiente: 1. Recogida de información (trabajo de campo); 2. Estructuración y organización de los datos; 3. Codificación de los datos; 4. Análisis y ajuste de los resultados (triangulación); y 5. Elaboración de conclusiones.

6. EL CASO DEL GRUPO DE PERSONAS COLABORADORAS EN EPP

El Grupo de Personas Colaboradoras en EPP (en adelante GPE) ha sido, quizás, uno de los elementos claves del avance de la institucionalización de la EPP dentro de la Junta de Andalucía, grupo que actualmente sigue operativo y con una gran actividad que trataremos de resumir en este apartado. Estudiar el caso resulta de interés por diferentes motivos: 1) por la metodología de trabajo participativo; 2) los principales hitos conseguidos que evidencian su influencia en la institucionalización de la evaluación dentro de la Administración andaluza; 3) las valoraciones realizadas por las personas que forman parte del propio grupo; y 4) la posibilidad de replicar la estrategia en otras Comunidades Autónomas.

6.1. Mecanismos de trabajo colaborativo y roles desempeñados

La dinámica de trabajo del GPE se estructura a partir de dos elementos esenciales: las reuniones trimestrales y el trabajo en subgrupos.

Las reuniones trimestrales

Uno de los elementos que le ha dado solidez al GPE, han sido las reuniones presenciales en las instalaciones del IAAP en Sevilla. Cada tres meses se han planteado reuniones de trabajo (envío de orden del día con al menos 20 días de antelación) para la discusión teórica y práctica, el establecimiento de prioridades, presentación del estado de los compromisos adquiridos por cada subgrupo, organización-reestructuración de los subgrupos (o creación de otros nuevos), detección de necesidades del propio grupo, recogida de propuestas e intereses, etc.

Otro elemento para destacar, dentro de las reuniones trimestrales, es la participación de personas expertas en diferentes ámbitos que ha servido para adquirir conocimientos y avanzar en la materia. Han participado tanto personas externas como propias de la Junta de Andalucía.

Los subgrupos de trabajo

Todas las personas que forman el GPE deben adscribirse como mínimo a un subgrupo de trabajo (máximo 2) en el que se colabora en la consecución de un objetivo concreto acordado por el propio subgrupo. Los subgrupos establecen sus propios tiempos y ritmos de trabajo, en base al plan de trabajo que deben presentar donde se contempla una serie de entregas o productos finales que son presentados al GPE en las reuniones trimestrales para su debate. La exposición al GPE de los avances de los diferentes subgrupos es muy importante, pues en las reuniones se aclaran los compromisos adquiridos, se pone límite a las tareas, se acotan las expectativas, se recuerda la estrategia global que muestra las sinergias entre los diferentes subgrupos y favorece el aprendizaje colaborativo.

El trabajo de los subgrupos es esencialmente online con la coordinación de una de las personas que forman parte de ese subgrupo. En caso de que el trabajo lo requiera, los subgrupos tienen la posibilidad de mantener reuniones presenciales al margen del resto del GPE.

Los subgrupos son vivos, están abiertos a modificaciones y adaptaciones en función de las necesidades detectadas en las reuniones trimestrales. En la última reunión del GPE, en diciembre de 2020, se fijaron los siguientes subgrupos (Gráfico 5).

GRÁFICO 5. SUBGRUPOS DE TRABAJO PRIMER TRIMESTRE 2021



Fuente: Elaboración propia.

La estrategia de trabajo en subgrupos está dando muy buenos resultados, ya que está enfocada a la producción de un producto tangible de utilidad para el GPE, para las personas interesadas en el EPP o

para la propia organización. Además, permite a las personas sentirse motivadas pues su participación se ve reflejada en los logros generales del GPE, así como reconocimiento explícito en la autoría de los materiales y cualquier otro evento. Entre los elementos desarrollados podemos destacar: manuales; guías; bases de datos; materiales para formación en EPP; documentos de trabajo; organización de jornadas; visual *thinking*, etc.

En definitiva, siempre se ha pretendido poner al servicio del proyecto, el conocimiento y experiencia del personal de la organización. Hasta el momento, las personas del GPE han desempeñado múltiples roles, entre los que podemos destacar:

- Colaboración en el diseño de evaluaciones.
- Diseño de técnicas e instrumentos de recogida de información para evaluaciones concretas.
- Análisis de datos de diferentes técnicas de evaluación.
- Participación en sesiones de trabajo para el seguimiento de procesos de evaluación.
- Redacción de informes de evaluación (análisis de datos, conclusiones y recomendaciones).
- Participación en reuniones formativas e intercambio de experiencias con otras personas de la Administración en materia de EPP.
- Análisis de evaluabilidad de un plan o programa.
- Colaboración como docentes en la formación del personal de la Junta de Andalucía.
- Elaboración de manuales, guías, protocolos de evaluación, etc.
- Asesoramiento como personas expertas en determinados procesos de evaluación.
- Colaboración en investigaciones evaluativas puestas en marcha por el IAAP.
- Difusión de la EPP a través de diferentes mecanismos (red profesional, portal de noticias EPP, redes sociales, jornadas formativas, etc.).
- Participación en el diseño de soportes de difusión (dípticos, videos, folletos, etc.).

6.2. Hitos más destacados del trabajo del Área EPP y el GPE (periodo 2016-2021)

Desde que en el año 2016 se puso en marcha la estrategia de impulso de la EPP, se han ido consiguiendo diferentes hitos que dejan patente que poco a poco se va consolidando la institucionalización de la EPP en la Junta de Andalucía. A continuación, se presentan los principales hitos del periodo 2016-2021.

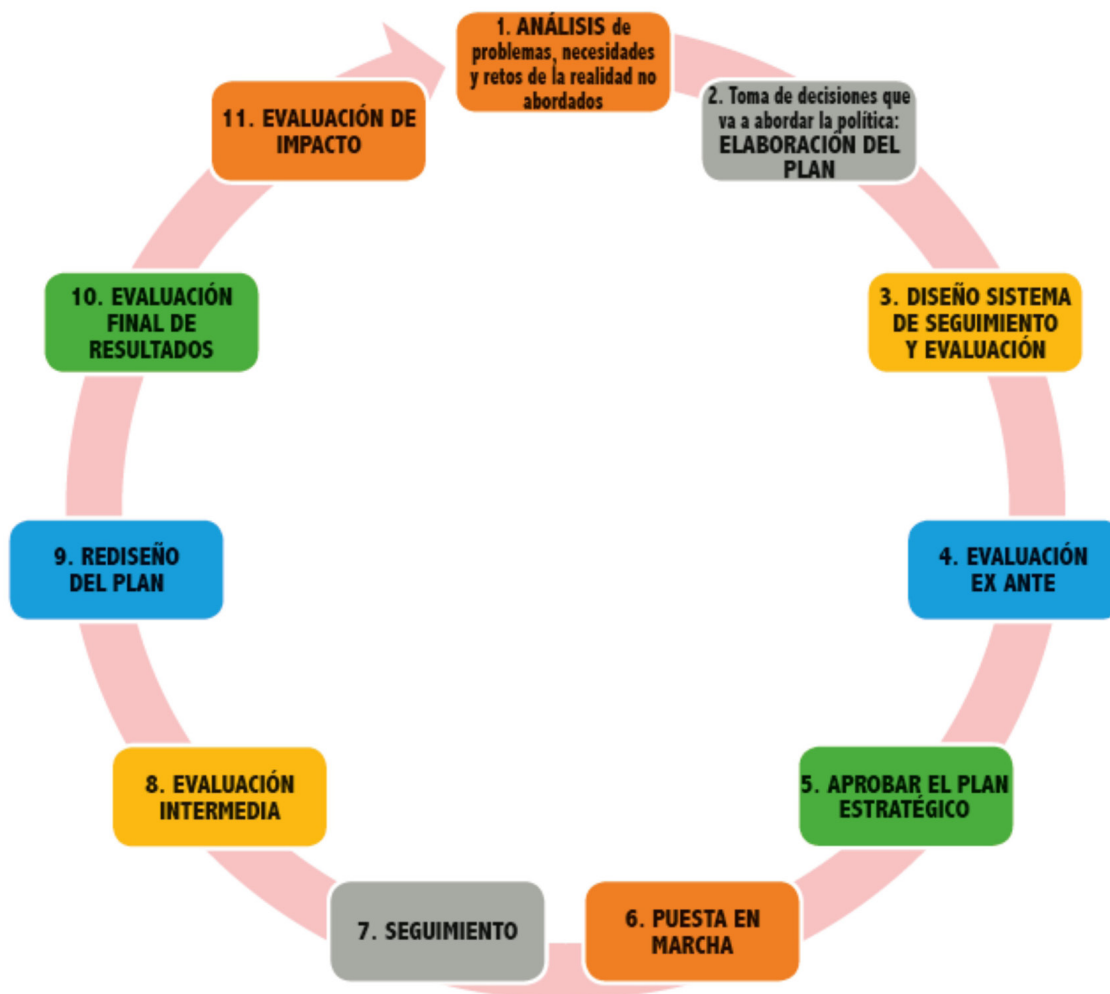
Uno de los productos más relevantes del Área EPP, es la investigación realizada en el año 2018 sobre la calidad de 74 planes estratégicos vigentes en la Junta de Andalucía. Entre sus hallazgos, cabe destacar (IAAP, 2019a):

- Ausencia de un diagnóstico concreto que permita saber si la situación de partida ha cambiado tras la acción pública.
- Dificultad para delimitar los problemas, necesidades o retos que se quieren resolver por la falta, en muchos casos, de calidad y suficiencia de datos. El 90 % utiliza solo datos internos de gestión y muy pocas técnicas y herramientas de investigación social.
- Los objetivos no son evaluables (ni mucho menos medibles) en el 79 % de los casos analizados y, además, suelen ser excesivamente amplios e indefinidos. En el 69 % de los planes, se encontró que ningún objetivo tenía un indicador asociado. Y solo el 25 % cuenta con algún tipo de indicadores.
- El 95 % de los planes tiene previsto el seguimiento, pero sólo el 60 % tiene previsto la evaluación de resultados.
- El 75 % de los planes no ha determinado quién tiene que llevar a cabo las acciones ni cuándo, así como tampoco se ha determinado el presupuesto necesario.

Analizados los resultados y con la experiencia adquirida desde 2016 en la práctica evaluadora por el Área EPP, se decidió trabajar en profundidad sobre el ciclo de las políticas públicas que mejor se adaptara a la realidad de la Administración andaluza, entendiendo su complejidad y la necesidad de desarrollar un ciclo integral de evaluación que incluyese los aspectos relevantes que se habían entendido esenciales tras participar en la elaboración y evaluación de diversas políticas (Cerezo et al., 2019). De modo ilustrativo, el ciclo quedó definido como muestra el Gráfico 6.

El gráfico define el marco conceptual bajo el que se ha desarrollado el trabajo en estos años y sin el cual no se puede entender el avance en referencia a la EPP.

GRÁFICO 6. CICLO DE ELABORACIÓN E IMPLANTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Guía para realizar un diagnóstico para una política pública (Cerezo et al., 2019).

Incremento de encargos por el Área EPP, así como vías de procedencia

El incremento de encargos hacia el Área EPP desde el inicio de la estrategia de impulso de la EPP ha sido considerable. Hasta el momento, se han realizado 7 estudios/investigaciones, 8 evaluaciones *ex ante*, 1 evaluación intermedia y se ha participado o se está participando en 35 asesoramientos metodológicos para el desarrollo de diferentes estrategias en la Junta de Andalucía. Por ejemplo: estudio sobre la Calidad de la Planificación Estratégica en la Junta de Andalucía; estudio del teletrabajo; evaluación *ex ante* de la Estrategia de Impulso del Sector TIC 2020; evaluación *ex ante* de la Estrategia de Compra Pública de Innovación en la Junta de Andalucía; la Evaluación Intermedia de la Estrategia Minera de Andalucía 2020; asesoramiento en los Planes de Transporte Metropolitano; asesoramiento en el I Plan Estratégico Integral para personas mayores en Andalucía 2020-2021; asesoramiento en el Plan Estratégico de los RR.HH. de la Administración de la Junta de Andalucía; evaluación *ex ante* del Plan META (Turismo); evaluación final de las ayudas a las pymes en materia de prevención de riesgos laborales; entre otras.

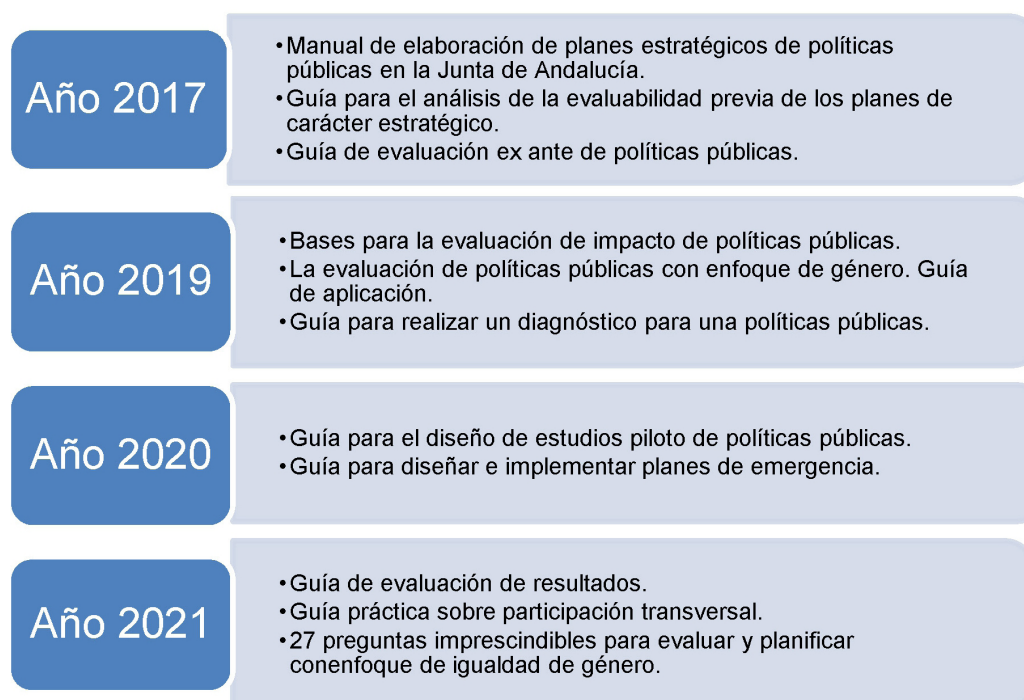
Otro dato de interés es la valoración recibida por parte de las direcciones y secretarías generales de los organismos con los que se ha colaborado, que han otorgado una puntuación de 9 sobre 10 en la encuesta *online* realizada. Algunas de las razones que explican esta calificación la extraemos de los comentarios realizados: «El servicio nos brindó una metodología que nos ayuda a organizar el proceso de manera coherente y lógica»; «Nos dio confianza en la aprobación del plan»; o «Representa un gran apoyo, más aún si no se está familiarizado con la planificación de políticas públicas».

Elaboración colaborativa de manuales y guías de evaluación

Los manuales y guías que se han presentado en estos años (Gráfico 7) han sido realizados de forma interna, de forma colaborativa, por miembros del GPE (Cerezo et al., 2017; Cerezo et al., 2019; Feria, 2017; García et al., 2021; Gómez y Menéndez, 2019; Herrera et al., 2020; Martínez, 2017; Menéndez et al., 2021; Serrano et al., 2019), con lo que queda patente la existencia de personas con conocimientos y experiencia dentro de la organización. Cada trabajo se ha realizado dentro de un subgrupo de trabajo en el que participaban personas con conocimientos en la temática o interesadas en la misma. En cada subgrupo se seleccionaban uno o varios coordinadores (autores) además de otras 3-4 personas que colaboraban aportando bibliografía. El objetivo era la producción de materiales que pudiesen ser útiles a todos los organismos de la administración, independientemente del área, con un lenguaje sencillo, adaptado al público al que se dirigía y al contexto de la Administración andaluza.

La decisión consciente de elaborar colaborativamente los manuales tenía una doble intención. Por un lado, el aprendizaje colaborativo de las personas que participaban activamente en el desarrollo del manual/guía. Y, por otro lado, construir material de trabajo y formación para el propio grupo y el resto del personal de la Administración como podemos apreciar en el siguiente hito.

GRÁFICO 7. MANUALES Y GUÍAS ELABORADOS POR EL GPE PERIODO 2017-2021



Fuente: Elaboración propia.

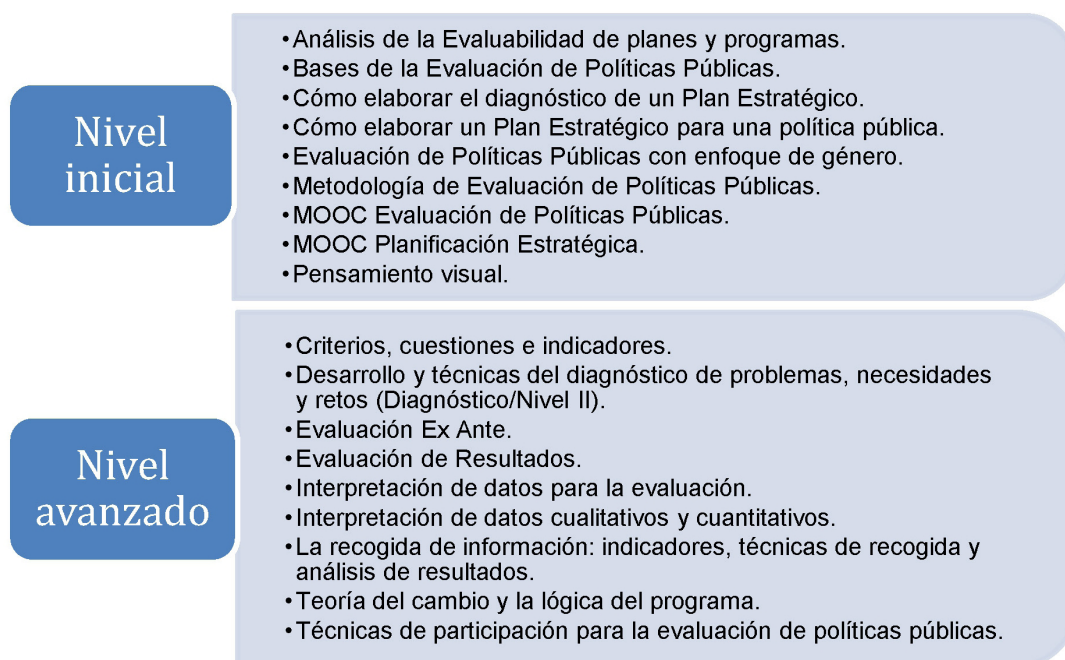
Diseño e impartición de acciones formativas en materia de EPP

Un aspecto importante es la formación desde una doble perspectiva: por un lado, la formación recibida por parte de los miembros del GPE; y, por otro lado, el diseño e impartición de acciones formativas destinada al personal de la Administración.

El GPE se ha ido consolidando a través del aprendizaje colaborativo y la formación especializada de sus miembros que ha permitido el desarrollo de un lenguaje común. Por ejemplo, desde el IAAP se ha apoyado a doce personas en la realización de un curso de Experto en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Sevilla, a otra de ellas, que ya tenía el curso de Experto, se le apoyó en la realización del Máster en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Sevilla y el resto de las personas han recibido formación especializada dentro del IAAP.

El subgrupo de formación en estos años ha diseñado cursos de formación de nivel inicial y avanzado que han sido incluidos en la oferta formativa del IAAP destinada al personal vinculado a la Junta de Andalucía (Gráfico 8). Las acciones han sido impartidas por profesionales de referencia y por algunas de las personas del propio GPE, principalmente han sido formadoras en los cursos de nivel inicial y docentes-dinamizadores en los MOOCs (Massive Open Oline Course), que han tenido un impacto considerable a nivel nacional e internacional en las cinco ediciones que se han realizado (más de 4.550 personas inscritas, de las que el 77 % son personal de la Junta de Andalucía).

GRÁFICO 8. OFERTA FORMATIVA IAAP EN MATERIA DE EPP



Fuente: Elaboración propia.

Jornadas de Evaluación de Políticas Públicas

Se han celebrado cinco ediciones de las Jornadas de Evaluación de Políticas Públicas de la Junta de Andalucía: *I Jornadas de EPP. Junta de Andalucía* (19 de octubre de 2017); *II Jornadas de EPP. La evaluación de políticas públicas: una herramienta esencial para un buen gobierno* (8 y 9 de octubre de 2018); *III Jornadas de EPP. Evaluar para responder, evaluar para acertar* (23 y 24 de octubre de 2019); *IV Jornadas de EPP. La situación y futuro de la EPP. Innovación en tiempo de crisis* (3 de diciembre de 2020); y *V Jornadas de EPP. La evaluación como motor de innovación y cambio* (4 de noviembre de 2021).

Difusión de la cultura evaluadora

Creación de la sección «Evaluación de Políticas Públicas» en la Red Profesional (red corporativa del personal de la Junta de Andalucía), el portal de noticias scoop.it y la revista de EPP «Valor de lo Público» para la difusión de la cultura evaluadora y del Área EPP.

Reconocimiento público y respaldo institucional

Cuestiones relevantes: participación al más alto nivel en las III, IV y V Jornadas que organiza el Área EPP; acuerdos de gobierno que incorporan el compromiso con la evaluabilidad del plan con la participación del Área EPP; papel relevante en el proceso de reflexión sobre el nuevo modelo de función pública de la Administración General de la Junta de Andalucía (colaboración en la elaboración de la estrategia, coordinación de grupos focales, monográficos realizados, etc.).

Presencia cada vez más relevante en foros nacionales e internacionales en la materia, entre los que se pueden destacar: Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos (CNIS); Congreso NOVAGOB; trabajo en red con el Joint Research Centre de la Unión Europea o la red de Evaluadores de Naciones Unidas; Jornadas de Evaluación de Políticas Públicas de Castilla y León; Bienal de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas de la que el IAAP es socio institucional desde 2020 y en la que se consiguió una Mención de Honor por uno de los trabajos presentados por un miembro del GPE.

Más recientemente, el proyecto ha recibido un galardón en los Premios Europeos del Sector Público 2021 (EPSA 2021) otorgado por el European Institute of Public Administration (EIPA) en la categoría «Innovative Public Administration», concretamente el Certificado de Buena Práctica por el proyecto titulado «The public policy planning and evaluation area».

Posición de referencia del Área EPP

A partir del año 2019 se han empezado a recibir solicitudes de información de los gobiernos de Murcia, Extremadura, Castilla y León, así como colaboración a través de CEDDET de diferentes gobiernos de América Latina (Chile y México). La intención de las peticiones de información es conocer la estrategia que se está siguiendo en Andalucía para la institucionalización de la EPP.

Relevancia de las responsabilidades que han asumido diferentes personas del GPE

Hemos detectado que un porcentaje importante de personas del GPE promocionan en sus puestos de trabajo. En los últimos años, cuatro personas han sido promocionadas a puestos de Jefatura de Servicios, una de ellas como titular de una Coordinación Técnica en una Secretaría General Técnica y otra como titular de una Secretaría General. Además, un miembro del grupo ha sido designado como experto nacional destacado en el grupo de evaluación de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea.

Participación en el desarrollo normativo de la EPP

Ahora es momento de centrarse en participar en la futura Ley de Evaluación de Políticas Públicas de Andalucía, que se encuentra en la fase de consulta pública, que abre una gran oportunidad para realizar todas las aportaciones oportunas a un elemento vehicular de la EPP en Andalucía.

6.3. Valoración de la estrategia desde la perspectiva de los miembros del GPE

Hasta aquí, hemos realizado una revisión de la EPP en Andalucía, el papel desempeñado por el Área EPP, los hitos conseguidos, además de explicar cómo se creó, cómo funciona, cómo se organiza y el rol desempeñado por el GPE como elemento clave. Pero sin duda, la información más enriquecedora, es la opinión de los verdaderos protagonistas, las personas que participan activamente en el GPE, muchas de ellas desde el inicio del proyecto, otras desde hace 2 años, 1 año e incluso menos, pero cuya opinión es igualmente válida.

Para plasmar la opinión del GPE se han utilizado dos vías: 1. Se ha accedido a los números de la revista Valor Público (de fácil acceso desde la web del IAAP) donde, en cada número, se realiza una pequeña entrevista (siempre con las mismas preguntas y formato) a integrantes del GPE. Y 2. Se ha realizado una encuesta para completar la información con 8 preguntas abiertas que intentan detectar los factores claves de la estrategia seguida y que puedan ser de ayuda para el desarrollo de estrategias similares.

Realizado un análisis de contenido, se presentan los aspectos que más se repiten y algunos comentarios que reflejan el sentir general del grupo en cada una de las cuestiones planteadas:

¿Qué has encontrado en el GPE?

La mayoría de respuesta hacen referencia a cualidades del propio grupo, que podríamos expresar como un grupo de personas comprometidas, con altas competencias, motivadas, muy implicadas con el proyecto e ilusionadas con la mejorar de los servicios públicos de Andalucía.

Se valora especialmente el enriquecimiento profesional y personal que aporta la formación y el intercambio de experiencias dentro del grupo. Se destaca el proyecto de trabajo colaborativo con el objetivo de crear conocimiento, promover la capacitación del personal de la organización y mejorar las herramientas para la evaluación y la planificación estratégica.

Oportunidad de innovar y aportar valor a la organización, que se refleja en uno de los comentarios: «encontré una comunidad de interés en torno a la evaluación, un foro que pretende cambiar la organización desde dentro y propiciar políticas públicas participativas, transparentes y con perspectiva de género, con las que alcanzar resultados que mejoren la Administración andaluza».

Analizando el trabajo realizado en estos años ¿qué consideras que has aportado a nivel individual?

Las respuestas a esta cuestión incluyen elementos como: motivación; trabajo; experiencia; implicación; compromiso; actitud colaboradora; ganas de trabajar y contribuir a los grupos de trabajo; visión práctica de la evaluación; creatividad a la hora de construir conocimientos; o lo que responde una de las personas encuestadas, que bien podría responder cualquier persona del grupo «he aportado un montón de horas de trabajo que me han resultado muy rentables porque he recibido mucho más de lo que he aportado». También es interesante reflejar la opinión de una persona que se incorporó al grupo hace menos de un año «he aportado tiempo y esfuerzo, me he formado para poder ponerme a su altura y poder participar con ellos en diferentes actividades, pues la capacidad del grupo es impresionante».

Hemos hablado de lo que a nivel personal has aportado, pero ¿qué has recibido del GPE?

Los elementos clave que aparecen en todas las respuestas es la formación de calidad y el aprendizaje continuo. En algunas respuestas se matiza: aprendizaje de nuevos enfoques y herramientas; formación de calidad en EPP; una visión interna de los procesos de EPP desde el IAAP; un foro de debate; etc.

Otro aspecto que se repite es el sentimiento de pertenencia, como indica una de las personas «sentirme parte de un grupo con alto nivel de competencias y compromiso» y en otra respuesta «pertenecer a este grupo ha supuesto un importante aporte de conocimientos y experiencia de muchas personas que son estupendas profesionales. Se han creado lazos afectivos que, como un nudo gordiano, ha permitido crecer el sentido de pertenencia a una estructura profesional enriquecedora y gratificante». Además, se hace referencia al apoyo y motivación que el propio grupo ejerce para seguir evolucionando profesionalmente y la ampliación de la red profesional.

Por otro lado, se hace referencia al refuerzo de la identidad corporativa con respecto a la Junta de Andalucía y la oportunidad de colaborar en la mejora de la Administración andaluza «empoderamiento como persona al participar en cómo deberían ser algunos procesos administrativos» o como expresa una de las personas encuestadas «hacer de profeta de la EPP dentro de mi institución».

Para finalizar, resaltar una de las respuestas que engloba en cierta manera el sentir del grupo: «me ha servido para ser mejor profesional, para conocer grandes profesionales de diferentes ámbitos, para compartir conocimiento y vivencias, para sentirme valorado y ser partícipe de una iniciativa que marcará un antes y un después dentro de la administración».

¿Qué te ha parecido novedoso de la iniciativa?

El aspecto que más se destaca es la metodología utilizada con la participación en subgrupos de trabajo y las reuniones de seguimiento trimestrales, que ha permitido un trabajo colaborativo en red, un proceso de construcción colaborativo «sin distinguir rango jerárquico a la hora de implicarse y valorar el trabajo».

Otro elemento importante, es la forma flexible de contribución al GPE. La participación voluntaria de un número considerable de personas (de distintos sectores y niveles) que sin esperar grandes contrapartidas (sí en lo profesional) han generado conocimiento y actuaciones muy importantes para el ámbito de la EPP. Además, se pone en valor el aprovechamiento del conocimiento y potencial de «nuestros maravillosos recursos humanos» y con la «flexibilidad de la auto asignación de cargas de trabajo y responsabilidad». Como se indica en una de las respuestas «este tipo de iniciativas es una buena fórmula para la mejora de la gestión pública desde dentro, sabiendo aprovechar el capital humano del que dispone la Administración».

Por último, también se pone en valor lo novedoso del GPE en sí, como con la combinación de formación externa e interna, ha sido capaz de avanzar y desarrollar materiales de utilidad para la EPP.

¿Qué copiarías para desarrollar una iniciativa similar en otra comunidad?

Las personas encuestadas copiarían el sistema en su conjunto «donde se extrae el talento de los profesionales de Administración» a través del trabajo colaborativo flexible, estructurado en reuniones y grupos de trabajo con tareas y encargos concretos, que tienen por objetivo la entrega de productos que sirven de referencia como instrumentos específicos para las administraciones interesadas. Como se indica en una de las respuestas «habría que clonar al grupo, es sorprendente la motivación que tienen estas personas y la participación y colaboración con la que se organizan las diferentes actividades y trabajos».

La idea de promover el cambio desde dentro hacia una gestión pública mejorada «desde la formación y el empoderamiento de sus recursos humanos». En este sentido, se resalta el modo de configuración del GPE, su proceso de selección y el impulso guiado desde arriba, buscando profesionales con experiencia, preparación y motivación.

«Todo puede mejorar, pero el GPE puede considerarse un ejemplo dentro y fuera de la Junta».

¿Qué ha sido lo más efectivo?

La organización del trabajo por subgrupos con productos concretos y el planteamiento de alcanzar resultados al finalizar cada año, por ejemplo: la elaboración de manuales, guías y otros productos que pueden ser utilizados por cualquiera. En definitiva «la orientación a resultados» y «la combinación de las reuniones presenciales con el trabajo en red».

Por otro lado, se hace referencia a diferentes aspectos: apoyo humano y profesional del grupo; grupo abierto al compromiso y la implicación en la medida de las posibilidades de cada persona; valor, escucha y respeto de todas las opiniones que confluyen en un objetivo común; la coordinación desde el IAAP; los cursos y las jornadas que han llegado a muchas personas.

El GPE lleva ya más de 4 años funcionando, ¿qué mejorarías?

Cuatro son los aspectos que más destacados por parte de las personas encuestadas:

En primer lugar, crear un área funcional de EPP y puestos de trabajo en la materia, argumentando que «cada vez conlleva más tiempo de dedicación personal y a veces es difícil compatibilizar los proyectos del GPE con la vida personal y el propio puesto de trabajo. Los objetivos y propuestas del GPE están creciendo y la exigencia en plazos cada vez son mayores». Por tanto, según los encuestados es necesaria la institucionalización del GPE a nivel orgánico y de funcionamiento, con el impulso y apoyo político.

En segundo lugar, ampliar la formación especializada para las personas que componen el GPE (becas de formación para expertos, máster, asistencia a congresos u otras actividades de interés).

En tercer lugar, mayor reconocimiento del trabajo que realiza el GPE dentro y fuera de la organización. Consideran importante dar a conocer el trabajo y la metodología de trabajo colaborativo. Además, resaltan la necesidad de «obtener alguna acreditación administrativa que reconozca nuestra labor en el conjunto de la Administración General de la Junta de Andalucía», es decir, ya se tiene un reconocimiento interno de la organización, pero se carece de un reconocimiento administrativo.

Y, en cuarto lugar, mayor participación de los miembros del GPE en los encargos/proyectos que el IAAP lleva a cabo.

Por último, sin valorar el tiempo que llevas participando en el GPE, nos gustaría saber ¿por qué sigues?

Esta pregunta es quizás una de las que mejor refleja las fortalezas y el éxito que está teniendo el GPE. Las motivaciones son diversas, pero en un esfuerzo de síntesis, se ha decidido resaltar las categorías que con más frecuencia se repiten y las respuestas consideradas más significativas en base al sentido de las opiniones analizadas. Así, las categorías más destacadas son:

- *Valor de pertenencia al GPE*: ... «porque me siento orgullosa de pertenecer a él».
- *Apuesta por el proyecto*: ... «porque creo firmemente en el proyecto, porque creo en lo que estamos haciendo»; «nos queda mucho trabajo por delante y aún estamos en el inicio de un gran proyecto que espero ver consolidado e integrado dentro de la cultura de trabajo de nuestra administración».
- *Avance y objetivos alcanzados*: ... «por los hitos que se están logrando y todo lo que se ha avanzado. Se ven los resultados de todo el trabajo realizado estos años y el apoyo de la administración que apuesta por la EPP».
- *Reto*: ... «porque queda mucho por hacer desde el talento interno de los recursos humanos de la JdA y como reto cooperativo e innovador implantar la cultura de la EPP»; «porque seguimos planteándonos retos».
- *Desarrollo personal y profesional*: ... «por aprender, enseñar, compartir y difundir la cultura evaluadora, porque todos los días aprendo algo».
- *Contribución a la mejora*: ... «tengo la posibilidad de contribuir a la mejora del servicio público»; «encontrar un espacio de autocrítica que pretende cambiar las cosas desde dentro, de forma transparente y participativa».

Para finalizar este apartado, utilizamos una respuesta que refleja el qué y el porqué del GPE: «Ante los retos de las sociedades complejas y la necesidad de mejorar gobernanza y el gobierno abierto, la calidad de la evaluación de las políticas públicas precisa de personas con capacidad, experiencia, formación y motivación, todas ellas características del actual GPE».

7. RETOS DE LA EPP PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

La EPP en Andalucía empieza a consolidarse gracias a los trabajos realizados por el Área EPP y el GPE que están contribuyendo a la sensibilización y permeabilidad del enfoque de planificación y evaluación en la Junta de Andalucía. La experiencia y aprendizaje continuo de estos años es la base para la definición de los retos para los próximos años, entre ellos: *Consolidar la EPP en Andalucía y Avanzar en la institucionalización de la EPP*.

Es determinante seguir trabajando en la misma dirección para consolidar el enfoque de planificación y evaluación que haga las políticas en la Junta de Andalucía más eficaces. Varias líneas de actuación:

- *Fortalecer las capacidades en EPP* para avanzar en la institucionalización en la Junta de Andalucía en la misma medida que se progresa en competencias del personal y en capacidades del sistema (cultura evaluadora; formación; respaldo institucional de los responsables políticos; desarrollo de metodologías; investigación; normativa; etc.). Ya se han sentado las bases para establecer la obligatoriedad del informe de evaluabilidad de los planes antes de su aprobación en Consejo de Gobierno.
- *Mantener la producción de materiales de apoyo y asesoramiento que se estimen necesarios*. Se ha alcanzado el compromiso de elaborar a lo largo de 2021 tres nuevas guías: Guía de evaluación de resultados; Guía de evaluación intermedia de políticas públicas; y Guía sobre participación y planificación de políticas.
- *Dotar de un papel relevante al GPE* impulsando su colaboración específica en asesoramientos y encargos recibidos de los diferentes centros directivos y poniendo en valor el papel dentro de sus respectivas Consejerías como personas destacadas que pueden ser de utilidad en funciones de planificación y evaluación de políticas públicas.
- *Impulsar una estrategia de coordinación institucional del proceso* (trámites y plazos) a seguir por los diferentes entes y organismos con competencia sectorial en el asesoramiento en la elaboración de políticas públicas, de modo que los tiempos y actividades preceptivas a realizar por los diferentes organismos gocen de mayor nivel de coherencia tanto en contenidos como temporal.
- *Apoyar a la Secretaría General de Regeneración Democrática* en la elaboración de la futura Ley de EPP de la Junta de Andalucía.
- *Fortalecer la presencia nacional e internacional del Área EPP* mediante la participación en encuentros de referencia y organizando encuentros al máximo nivel. Se tiene previsto consolidar las vías de relación de la red europea e internacional.
- *Difundir la cultura evaluadora* mediante estrategias de difusión con objetivos claros y bien definidos.

8. DISCUSIÓN

Todas las administraciones desean la innovación, pero pocas saben cómo obtenerla, por ello se considera de interés promover una reflexión sobre la innovación en el seno de las propias administraciones públicas.

En el trabajo que se ha presentado se ha pretendido evidenciar los mecanismos que generan y ayudan a difundir la innovación en el proceso de desarrollo de políticas públicas desde nuevos marcos y conceptos que se están implantando en Andalucía. Se han buscado los fundamentos derivados del caso de estudio –el porqué, el qué y el cómo–, centrando el foco de análisis sobre cómo se generó su fuerza innovadora.

Innovamos en palabras de Brugué et al. (2014) cuando se es capaz de generar ideas que revolucionan la forma de definir y abordar los viejos problemas, de generar nuevo conocimiento a través de procesos de reflexión compartida, pues la innovación no la generan individuos de forma aislada, sino que supone un avance que sólo se produce a través de procesos de aprendizaje colectivo que transforman las ideas y las convierten en conocimiento.

La clave es determinar qué características o rasgos pueden determinar la consideración de modelos innovadores, sin quedar atrapado por la minuciosidad del análisis puramente incremental que trabaja sobre lo que se conoce y renuncia a un análisis más profundo que, con toda probabilidad, nos visualizará otras dimensiones y casuísticas del caso estudiado (Aguilar, 2012). En este sentido, nos centraremos en analizar el cambio introducido desde tres puntos de vista: qué tipo de cambio se hace; cómo se ha realizado el cambio; y cómo se ha estructurado (organizado) el cambio.

Tipo de cambio

En base a las evidencias encontradas podríamos decir que se está produciendo un proceso de cambio sustantivo, pues la estrategia implantada trae consigo una novedad, un cambio de paradigma, que se está desarrollando en un ambiente óptimo y a través de una clara línea estratégica que aporta consistencia en el corto-medio plazo. Supone un cambio de sistema, un cambio en las reglas del juego, que afecta a la interacción y relaciones de poder internas de la Administración.

Y por qué ese cambio sustantivo lo podemos considerar innovación. Si hacemos una revisión de la literatura sobre el concepto innovación, para considerar el proceso como «innovación», este debe: hacer algo de forma diferente como la generación de nuevos procesos o nuevas formas de organización que mejoren los procesos; que los cambios sean deliberados y duraderos, que impliquen mejoras significativas; propiciar la producción e intercambio de ideas y conocimientos entre múltiples actores internos y externos a la organización; y estar enfocado en satisfacer uno o más objetivos que tengan impacto en la creación de valor público.

Entendemos que el caso cumple con todos los aspectos anteriores, argumento apoyado por su presencia cada vez más relevante en foros nacionales e internacionales, la Mención de Honor recibida en la Bienal de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas en 2020 y, especialmente, por el Certificado de Buenas Prácticas en la categoría «Innovative Public Administration» recibido en los Premios EPSA 2021.

En este sentido, en las diferentes cartas de apoyo a la candidatura, se destacaba la novedad de las metodologías aplicadas en comparación con otras regiones de España para promover la cultura e institucionalización de la evaluación y el enfoque creativo de la Red de Evaluadores del IAAP (Juan Casero, Secretario General de la Sociedad Española de EPP; Antonio Igea, presidente de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas; Adán Ruiz, Vicepresidente del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas).

Cómo se ha realizado el cambio

Como hemos señalado, uno de los aspectos más destacados de la estrategia es la metodología seguida. El trabajo colaborativo de las personas que se implican en un proyecto innovador genera un conocimiento compartido que resulta significativamente útil a la propia Administración para el desarrollo de sus funciones y la consecución de sus objetivos, con un mínimo coste, pero también para la construcción de capacidades del personal a su servicio.

El GPE desarrolla un trabajo colaborativo que aporta una visión multidisciplinar que a través de un modelo creativo de intervención aporta ideas, productos y valoraciones sustentadas en evidencias que fortalezcan las prácticas administrativas y afianza logros necesarios para el servicio a la ciudadanía.

Este enfoque creativo de trabajo colaborativo tiene como materia prima esencial las aportaciones de cada una de las personas que conforman los grupos de trabajo, sus ideas, su implicación, sus capacidades, su experiencia, el conocimiento compartido que se genera que se gestiona mediante herramientas de carácter innovador en productos para la formación, publicaciones y otros productos de difusión en materia de planificación y EPP. Además, gracias al enfoque flexible del GPE, son capaces de adaptarse a las cambiantes necesidades de la Administración pública andaluza en materia de formación y especialización.

Es importante aquí, resaltar el enfoque en la construcción de capacidades, antes que la regulación legal, y el compromiso con el empoderamiento de los empleados públicos. En este sentido, la creación de capacidades de evaluación (Evaluation Capacity Building) es un tema clave para muchas organizaciones que se enfrentan a la creciente demanda de rendición de cuentas y toma de decisiones basadas en evidencias (Cousins et al., 2008).

Tomando como referencia el marco conceptual «The Capacity to Do and Use Evaluation» (Cousins et al., 2004; Cousins, Goh y Clark, 2006; Cousins, Goh, Aubry et al., 2006), la capacidad de evaluación es parte integral del constructo de la capacidad organizacional de aprendizaje. En este sentido, podemos decir, que el caso analizado, refleja las cinco dimensiones atribuibles a las organizaciones que aprenden (Cousins et al., 2008): misión y visión, liderazgo, experimentación, transferencia de conocimiento, trabajo en equipo y cooperación. Aspectos de interés que abren una posible línea de investigación que aborde los problemas de creación de capacidades organizacionales para realizar evaluaciones, la capacidad dentro de las organizaciones para utilizar la evaluación y cómo desarrollar una cultura de evaluación dentro de estas.

Si bien, en base a los datos aportados, podemos afirmar que la estrategia seguida está teniendo la capacidad de desarrollar conocimiento, habilidades y actitudes hacia la cultura evaluativa, el uso de la evaluación para la toma de decisiones basadas en evidencias, y la creencia compartida del potencial de la evaluación para la mejora de las políticas públicas y la propia Administración para la que se trabaja.

Esta estrategia cuenta con múltiples fortalezas, todas ellas sustentadas en las personas que la desarrollan, en el conocimiento compartido que surge del trabajo colaborativo y en la difusión de los productos creados para el autoaprendizaje de las administraciones y en la mejora continua en la planificación y evaluación de las políticas públicas, sin pasar por alto, el rol de referentes de evaluación en los distintos departamentos en lo que trabajan. Pero también tiene algunas debilidades que han sido expresadas por miembros del GPE, como, por ejemplo: una clara apuesta por la institucionalización del GPE a nivel orgánico y de funcionamiento, con el impulso y apoyo político; muy relacionado con el anterior, mayor reconocimiento del trabajo que realiza el GPE dentro y fuera de la organización; ampliar la formación especializada; y, finalmente, mayor participación de los miembros del GPE en los encargos/proyectos de evaluación que el IAAP lleva a cabo.

Cómo se ha estructurado el cambio

El éxito de la experiencia ha sido posible gracias a la participación de todas las personas del grupo y por supuesto a la predisposición del IAAP. El resultado es la creación de líneas de trabajo que se van consolidando en el tiempo y que gracias al esfuerzo y dedicación de todas estas personas consiguen impregnar el pensamiento evaluativo en diversos ámbitos y niveles de la Administración andaluza. Todo ello redundando en unos beneficios del cual se nutre la propia institución y las personas que componen este grupo.

Pero quizás, podemos destacar tres aspectos claves esenciales para comprender el impulso de la estrategia y la posibilidad de réplica y adaptación a otros contextos.

En primer lugar, el liderazgo. Para que una estrategia como la presentada en este trabajo avance es necesario tener apoyo a nivel político, pero más importante aún es tener el liderazgo y apoyo constante de una figura de peso dentro de la organización, en el caso analizado la figura del director del IAAP, que tenga la capacidad de mantener la motivación y los esfuerzos para impulsar la iniciativa, lo que conlleva la asunción de riesgos cuando las prácticas de evaluación y los procesos pueden ser algo extraños para la mayoría. Volviendo al caso, en su momento se tomó una decisión arriesgada y se lanzaron a trabajar convencidos con que el impulso de las prácticas evaluativas no se podía conseguir sin el compromiso y complicidad del personal interno de la propia Administración, en la que con seguridad había personas con competencias y experiencias que podían ayudar al cambio cultural para la institucionalización de la EPP.

En segundo lugar, la existencia de una unidad funcional responsable de la coordinación e impulso de la estrategia, en este caso el Área EPP del IAAP. El papel de esta unidad es determinante para marcar una hoja de ruta en base a los objetivos estratégicos planteados y su labor de coordinadora de todos los trabajos en la materia.

Y, en tercer lugar, la definición de una metodología de trabajo colaborativo que de manera creativa aproveche el conocimiento interno que ya tiene la organización con un propósito compartido y que les permite crecer colectivamente. En el caso analizado, a través de un grupo altamente motivado se desarrollan varias dinámicas de trabajo estructuradas a partir de dos elementos esenciales: las reuniones trimestrales y el trabajo en subgrupos.

Con la combinación adecuada de un buen liderazgo, una estructura adecuada y la motivación interna, cualquier organización puede promover, implantar, mantener y difundir la cultura de la evaluación no sólo desde estructuras funcionales sino de cambio cultural en la Administración, aspecto crucial en cualquier estrategia de cambio.

En definitiva, la estrategia expuesta es innovadora y exitosa (se consiguen grandes resultados con pocos medios), con potencial para ser replicada y adaptada a otras regiones con similar nivel de desarrollo institucional de la EPP.

9. A MODO DE CONCLUSIÓN

El proceso a lo largo de estos años no ha sido fácil (periodo 2016-2021), pero paso a paso se ha avanzado considerablemente y todo apunta a que en los próximos años –si la situación tan excepcional lo permite– se empezará a institucionalizar la EPP dentro de la Junta de Andalucía.

Existen evidencias que muestran claramente el avance de la EPP en estos años. En primer lugar, el incremento en la dotación de recursos del IAAP al Área EPP, pasando de 1 persona en 2015, a 3 personas en el año 2019, más una Oficina Técnica de apoyo con otras 4 personas, a las que hay que sumar la colaboración directa del GPE compuesto por 40 personas cuyo potencial es incuestionable. En segundo lugar, el creciente interés por la evaluación de los Organismos y Consejería de la Junta de Andalucía que se evidencia en el aumento de las solicitudes (por iniciativa propia) de colaboración del Área EPP, que se ha reflejado en el número de asesoramientos y evaluaciones anuales en los que ha participado o está participando actualmente el Área EPP desde 2016. Y, por último, las buenas valoraciones recibidas de las personas responsables de los Centros Directivos que han recibido el apoyo del Área EPP en sus proyectos (IAAP, 2019b), lo que hace pensar que se cuenta con un equipo preparado para el desarrollo de los trabajos requeridos.

La coordinación y trabajo colaborativo del Área EPP, la OTEVAL, el GPE y los responsables políticos, es clave para conseguir los retos futuros. Pero quizás, el trabajo desarrollado por el GPE descrito en estas páginas, ha sido uno de los elementos claves del avance de la cultura de la EPP en la Junta de Andalucía, entendida esta no como control de la legalidad sino como un instrumento de apoyo que permita saber a los decisores públicos si las políticas son eficaces y mejoran la realidad social que justifican su puesta en marcha o si son las más adecuadas para resolver las necesidades detectadas.

Esta apuesta política de impulso de la EPP, estratégicamente y de forma innovadora, se decidió desarrollar aprovechando el potencial de los empleados públicos de la Junta de Andalucía a través de un proceso colaborativo, de trabajo en red, de captación y desarrollo del talento y liderazgo colectivo y participativo. La experiencia está demostrando que esta forma de trabajo colaborativo e interdisciplinar está obteniendo excelentes resultados, pues las personas que forman parte del GPE comparten un proyecto común e ilusionante que permite sacar lo mejor de cada cual y ponerlo al servicio del proyecto de impulso de la EPP. Además, el proyecto ha demostrado que la Administración cuenta con grandes profesionales motivados y dispuestos a trabajar colaborativamente para la mejora de la organización y con ganas de aprender.

A este grupo de empleados públicos implicados y valientes se le debe dotar de un papel más relevante, otorgándoles mayores funciones, profesionalizando la labor de evaluación, con formación especializada, buscando fórmulas de colaboración institucionalizada que reconozca su función y dedicación dentro de la jornada laboral. En este sentido, es necesario definir un mapa competencial de las personas evaluadoras y diseñar un itinerario formativo similar al que se hace para el personal directivo de la Junta de Andalucía.

Lo que es evidente es que los procesos colaborativos son esenciales en el nuevo paradigma de gobernanza pública, donde la participación es un elemento indispensable y un reto que afrontar en los procesos de planificación y evaluación. Precisamente uno de los mayores avances en estos años han sido los procedimientos de asesoramiento y el desarrollo de herramientas que han permitido la construcción de un sistema de EPP sólido y confiable que mejora las intervenciones públicas, contribuye a la transparencia y rendición de cuentas, favorece la toma de decisiones, fomenta el aprendizaje organizativo, contribuye al fomento de la cultura evaluadora y la participación de todos los colectivos implicados. En definitiva, una mayor eficacia y eficiencia de la acción pública.

Analizando los datos, podemos afirmar que ya se ha empezado a crear cultura y sensibilización en EPP como paso previo a la regulación normativa. Es cierto que no se ha logrado la plena institucionalización dentro de la organización, pero sí se dispone de madurez conceptual y herramientas que ayudarán a la institucionalización de la práctica con el desarrollo de la nueva Ley de Evaluación de Políticas Públicas de Andalucía que fijará un marco institucional claro para la evaluación y articulará los medios para implantar un sistema de evaluación en la Junta de Andalucía. El desafío principal es la utilidad que se haga con los resultados de esta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (comp.) (2012). *Política Pública*. Siglo veintiuno editores. Disponible en http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf
- AIReF (2021). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en castilla y león: situación actual y propuestas* [estudio]. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/10/ESTUDIOS/PDF-WEB-accesible-CASTILLA-Y-LEON-1.pdf>
- Arenilla, M. y García-Vegas, R. (2013). *Innovación Social. La integración social en la Administración Pública*. Netbiblo.
- Arriazu, R. (2015). La importancia de la evaluación en las Políticas Públicas Españolas: una aproximación histórica basada en el método biográfico. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 3, 209-220. <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i3.10248>
- Ballart, X. (1993). Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 80, 199-224. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-80-abriljunio-1993/evaluacion-de-politicas-marco-conceptual-y-organizacion-institucional-1>
- Ballart, X. (1997). Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 97, 223-247. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-97-julioseptiembre-1997/gestion-publica-analisis-y-evaluacion-de-politicas-1>
- Bouzas, R. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2(4), 69-86. <http://hdl.handle.net/10347/8254>
- Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 59, 5-34. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533691001>
- Bustelo, M. (2020). Spain. En R. Stockmann, W. Meyer y L. Taube (eds.), *The Institutionalization of Evaluation in Europe* (pp. 308-328). Palgrave Macmillan.
- Casero, J. (2012, 27 y 28 de septiembre). Retos de la evaluación de políticas públicas en un entorno de crisis económica [ponencia]. *III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid, España. GIGAPP-IUIOG. <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/435>
- Cerezo, J., Herrera, M. e Iriarte, T. (2017) *Guía de evaluación ex ante de políticas públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaevaluacionexante.pdf>
- Cerezo, J. J., Zúñiga-Guevara, R. M. y Herrera, M. (2019). *Guía para realizar un diagnóstico para una política pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Guia_diagnostico_politica_publica.pdf
- Cousins, J. B., Amo, C., Bourgeois, I., Chouinard, J., Goh, S. y Lahey, R. (2008). Organizational capacity to do and use evaluation: results of a pan-canadian survey of evaluators. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 23(3), 1-35. <https://www.evaluationcanada.ca/secure/23-3-001.pdf>
- Cousins, J. B., Goh, S., Aubry, T., Lahey, R., Montague, S. y Elliott, C. (2006). *What makes evaluation useful in government? A concept mapping study* [paper]. Annual meeting of the American Evaluation Association.
- Cousins, J. B., Goh, S. y Clark, S. (2006). Data use leads to data valuing: Evaluative inquiry for school decision making. *Leadership and Policy in Schools*, 5(2), 155-176. <https://doi.org/10.1080/15700760500365468>
- Cousins, J. B., Goh, S., Clark, S. y Lee, L. (2004). Integrating evaluative inquiry into the organizational culture: A review and synthesis of the knowledge base. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 19(2), 99-141. <https://evaluationcanada.ca/system/files/cjpe-entries/19-2-099.pdf>

- Feria, A. (2017). *Manual de Elaboración de Planes Estratégicos de políticas Públicas en la Junta de Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/publicaciones/detalle/79115.html>
- Fundación de PwC e IE Business School (2014). *Ahora o nunca: es el momento de evaluar las políticas públicas*. PwC e IE Business School.
- García, M., Pérez, M. V., Cerezo, J., López, R. y Rubio, I. (2021). *Guía para realizar la Evaluación de Resultados de las Políticas Públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaEvaluacionResultadosPP.pdf>
- Gómez, R. y Menéndez, S. (2019). *La evaluación con enfoque de género*. Instituto Andaluz de Administración Pública. http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Evaluacion_Enfoque_Genero.pdf
- Herrera, M., Torrecillas, C. y Díaz, A. (2020). *Guía para el diseño de Estudios Piloto de Políticas Públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaestudiosppp.pdf>
- IAAP (2016). *Evaluación de políticas públicas*. Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/evaluacion.epp>
- IAAP (2019a). *Evaluación de realización y resultados Área de Evaluación de Políticas Públicas del IAAP*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/EvaluacionRealizacionyResultados.pdf>
- IAAP (2019b). *Memoria del Área de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/memoriaevaluacion2019.pdf>
- Jefatura del Estado (2007). *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Boletín Oficial del Estado, núm. 68. <https://www.boe.es/boe/dias/2007/03/20/pdfs/A11871-11909.pdf>
- Junta de Andalucía (2007). *Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 215. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/215/1>
- Junta de Andalucía (2014). *Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 124. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/124/1>
- Junta de Andalucía (2015). *Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 136. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/136/BOJA15-136-00430.pdf>
- Junta de Andalucía (2015a). *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, núm. 32. X Legislatura, 16 de julio de 2015. <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portalwebparlamento/pdf.do?tipodoc=diario&id=105053>
- Junta de Andalucía (2015b). *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, núm. 72. X Legislatura, 19 de octubre de 2015. <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portalwebparlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=107893>
- Martínez, A. (2017). *Guía para el análisis de la evaluabilidad previa de los planes de carácter estratégico*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaevaluabilidad.pdf>
- Menéndez, S., Torralbo, M. y Luque, S. (2021). *Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas. La participación transversal*. Instituto Andaluz de Administración Pública. https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guia_participatransversal_epp.pdf
- Osoro, A. (2017). *La innovación de la administración pública en el siglo XXI*. Universidad del País Vasco. <https://es.calameo.com/read/000579849bd032e2b645b>
- Osuna, J. L. y Márquez, C. (2015). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Ruiz, A. (2012). Panorámica actual de la evaluación de políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, 68, 13-21. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/68_01.pdf
- Sánchez, C. (2014, 11 y 14 de noviembre). Cómo sistematizar la innovación en la gestión pública: un modelo de valor [ponencia]. *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Quito-Ecuador. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Serrano, E. et al. (2019). *Bases para la evaluación de impacto de políticas públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública. http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Bases_Evaluacion_Impacto.pdf
- Shadish, W. R., Cook, T. y Levinton, L. (1991). *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Sage Publications.
- Stufflebeam, D. y Cory, C. (2014). *Evaluation theory, models, and applications* (2.ª ed.). Jossey-Bass.
- Villoria, M. (2011). Evaluación de programas, calidad democrática y ética profesional. Claves, Reflexiones socio laborales de la UGT de Andalucía (pp. 57-60). *UGT Andalucía*. <http://fudepa.org/BibliotecaTrabajo/recursos/ficheros/BUF2011000069/CLAVES%2005.pdf>
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies* (2.ª ed.). Prentice Hall.

- Zúñiga, R. M. (2018). *Desempleo juvenil y programas de empleo: la iniciativa Emple@Joven en Andalucía. La formación elemento clave* [Tesis Doctoral]. Universidad de Almería. <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=bfM6OFsf17M%3D>
- Zúñiga, R. M. (2019). La evaluación de políticas públicas como elemento clave del sector público. En R. Dalouh, A. J. González y P. Ayala (coords.). *Re-inventando la Investigación en Salud para una Sociedad Transcultural: propuestas de acción* (pp. 226-233). Universidad de Almería. Edual.
- Zurbriggen, C. y González, M. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361. <https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2245>



Referencia: Videchea Sampedro, R. J. (2022). ¿Tiene futuro la Dirección Pública Profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 112-129.
<https://doi.org/10.24965/gapp.10974>

¿Tiene futuro la Dirección Pública Profesional en la Comunidad Autónoma de Cantabria? Entre la institucionalización y la profesionalización

Does Professional Public Management have a future in the Autonomous Community of Cantabria? From institutionalisation to professionalisation

Videchea Sampedro, Roque J.

Universidade de Vigo (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5414-8228>

rvidechea@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Graduado en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Universidad Internacional de la Rioja. Master en Dirección Pública y Liderazgo Institucional por Universidad de Vigo. Doctorando Programa CREA, Creatividad e Innovación Social y Sostenible. Empleado Público Gobierno de Comunidad Autónoma de Cantabria. Miembro de la Asociación de Dirección Pública Profesional. Área de estudios e investigación sobre las Administraciones Públicas, Dirección Pública Profesional.

RESUMEN¹

La Constitución Española de 1978 y las normas institucionales básicas atribuyeron competencias a las Comunidades Autónomas con las que poder idear y estructurar su administración pública, partiendo de un modelo de isomorfismo institucional. En la actualidad, el sector público autonómico muestra un carácter dispar en materia de organización, motivado por decisiones tomadas en su regulación durante el proceso de transformación e innovación de la *res pública* en estas últimas décadas. Con la intención de revisar los procesos de cambio y modernización administrativa, se asume la reflexión sobre la evolución de la teoría de la organización desde una perspectiva neoinstitucionalista. En este sentido, la Dirección Pública Profesional es uno de los elementos catalizadores con el que las administraciones públicas podrían enfrentarse a desafíos actuales que ponen en riesgo la sostenibilidad de la administración pública en el siglo XXI, como es el caso de la reciente pandemia del COVID-19. Por esta razón, institucionalismo y profesionalización, más allá de parecer conceptos excluyentes deben conjugarse desde perspectivas neoweberianas.

El presente estudio analiza el subsistema político-administrativo público en la Comunidad Autónoma de Cantabria, con el fin de poder investigar la correlación existente entre el grado de politización de la alta función pública y la legislación respecto a la dirección pública profesional en las últimas décadas de construcción institucional de esta Comunidad Autónoma.

¹ El autor agradece a los tres evaluadores anónimos y a los editores su labor de revisión. Sus propuestas constructivas han servido para mejorar la calidad del artículo en su publicación.

PALABRAS CLAVE

Administración Pública; Nuevo Institucionalismo; Politización; Dirección Pública Profesional; Cantabria.

ABSTRACT

The Spanish Constitution of 1978 and the basic institutional rules attributed powers to the Autonomous Communities with which to design and structure their public administration, based on a model of institutional isomorphism. At present, the autonomous public sector is of unequal nature in terms of organisation, motivated by decisions taken in its regulation during the process of transformation and innovation of the res publica in recent decades. This paper aims at reviewing the processes of administrative change and modernization, where a reflection on the evolution of organisational theory from a neo-institutionalist perspective is assumed. Hence, professional public management arises as a tool able to help public administrations face current challenges that put at risk their sustainability in the 21st century, especially during the recent COVID-19 pandemic. For this reason, institutionalism and professionalization, beyond seeming to be mutually exclusive concepts, must be combined from a neo-weberian perspective.

This study analyses the public political-administrative subsystem in the Autonomous Community of Cantabria to check the correlation between the degree of politicisation of the senior civil service and the legislation on professional public management in the last decades of institution-building in this Autonomous Community.

KEYWORDS

Public Administration; New Institutionalism; Politicisation; Public Managers; Cantabria.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. ORIGEN SISTEMA ADMINISTRATIVO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1.1. RENDIMIENTO AUTONÓMICO Y TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN CLAVE NEOINSTITUCIONAL. 2. ESTUDIO DE CASO: MARCO NORMATIVO DE LA DPP Y DESARROLLO EN LA COMUNIDAD DE CANTABRIA. 2.1. REGULACIÓN DPP EN CC.AA CANTABRIA EN CLAVE DEDUCTIVA Y COMPARADA. 2.2. INFLUENCIA WEBERIANA EN EL SECTOR PÚBLICO CÁNTABRO. 2.3. ANÁLISIS MICRO ORGANIZATIVO SOBRE DPP EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. 2.4. RESULTADO ESTUDIO DE CASO CANTABRIA. 3. CONCLUSIÓN DEL ESTUDIO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Hace tiempo que el sistema administrativo del sector público español padece, en todos sus niveles, serios problemas de salud (Ramió, 2020; Arenilla y Delgado, 2019; Arenilla, 2018).

Desde la creación del estado autonómico, los expertos encargados de velar por el cuidado de la administración pública, presentan criterios afines en sus informes diagnósticos. Por un lado, se reconoce una coherente modernización en algunas de las organizaciones públicas (Villoria, 1996), llegando a destacar cierto grado de actividad positiva en su recorrido (Del Pino y Colino, 2021). Por otro lado, existe literatura que muestra escepticismo respecto al tratamiento sobre el proceso necesario de transformación de la gestión pública, identificando la timidez e inactividad como esas enfermedades comunes que afectan al espíritu de innovación (Ramió, 2017a).

El sector público en sus dimensiones, presenta serias amenazas que, de no ser tratadas con máxima responsabilidad por parte de los actores decisores, repercutirán negativamente en la sostenibilidad de las organizaciones públicas (Ramió, 2018), por ende, en el bienestar general de toda la sociedad. En el contexto actual, la potente crisis generada por la pandemia de la COVID-19 ha destapado carencias y debilidades por lo que las administraciones públicas han tenido que alterar la estrategia en la toma de decisiones (Pont, 2021).

El proceso autonómico, nacido de la transición democrática, engendró un modelo político-administrativo descentralizado, gestado por un isomorfismo institucional en el desarrollo de los autogobiernos (Villoria, 2005). Ello conlleva a un sistema similar en la creación de las estructuras administrativas en las Comunida-

des Autónomas (Bouzas, 2004), despertando este fenómeno un interés, que invita a múltiples reflexiones sobre su posterior rendimiento autonómico.

Entre las atribuciones de las autonomías, existe la capacidad de crear y organizar la función pública en su organización político-administrativa (Ballart y Ramió, 2000; Varela, 2021; Bouzas, 2004). Dentro de esta arquitectura organizativa, algunas administraciones autonómicas, al amparo de una visión neoinstitucionalista (Ramíó y Salvador, 2005) y evolucionando sobre la teoría de la organización, han apostado por desmarcarse del modelo originario estatal, activando una estrategia autonómica basada en una modernización y/o transformación pública. Este proceso avanza a distintas velocidades; bien debido al objeto de rentabilizar sus autogobiernos (Subirats, 2007) o bien debido al principio de contingencia que, tanto en clave política, como económica, como cultural, incide directamente en el plano social (Salvador, 2003), o institucional.

Por lo tanto, una manera de pensar institucionalmente (Hecló, 2010), es activar reflexiones responsables sobre uno de los subsistemas que afecta a la teoría de la organización, como puede ser la interacción entre la esfera política y los recursos humanos en los entes públicos. Diversos estudios empíricos realizados en países desarrollados (Lapiente y Dahlström, 2018), así como la reciente publicación *The Effects of Politicization on Performance: The Mediating Role of HRM Practices* (Fuenzalida y Riccucci, 2019), han confirmado que a mayor grado de politización en la administración pública, se incrementan obstáculos que dificultan lograr un óptimo desarrollo en la gestión administrativa (Berman, 2015).

Por otro lado, la dirección pública profesional (en adelante DPP) en su rol proactivo (Ramíó, 2010) es un elemento estratégico en el proceso de innovación y transformación de cualquier organización pública (Ortega y Maeso, 2011). Por esta razón, el liderazgo de la DPP en el proceso modernizador del sector público (Briones, 2019) es clave en la evolución de la teoría de la organización (Bouzas, 2019). Dicho de otra forma, las competencias cognitivas tangibles y las habilidades intangibles adquiridas durante el proceso de formación de la DPP, pueden ofrecer oportunidades a los procesos cambiantes que demanda la sociedad actual (Jiménez, 2010), del mismo modo que se garantiza la estabilización y equilibrio de la gestión pública en la presente ola tecnológica, actualizándose la administración del siglo XXI conforme a las características de la sociedad del siglo XXI (Lapiente, 2021).

Por lo expuesto anteriormente, el objetivo principal de la presente investigación consiste en analizar a través de un proceso explorativo la situación actual de la DPP tomando como objeto de análisis una comunidad autónoma del sector público español. Debido a su carácter uniprovincial, extensión geográfica y su volumen orgánico-funcionario se ha seleccionado la Comunidad Autónoma de Cantabria como estudio de caso para la investigación (Bouzas et al., 2004). Estas contingencias aumentan la posibilidad de aplicar cualitativamente análisis de documentos primarios, considerando la región cántabra un perfecto laboratorio con el que poder llevar a cabo el estudio, análisis, presentación y discusión de los hallazgos finales.

Utilizando metodología cualitativa se explora la procedencia política o administrativa de la esfera política decisora de la función pública cántabra, a través de datos oficiales extraídos de los registros heurísticos que ofrece el portal de transparencia al servicio de la ciudadanía (Mahou y Bouzas, 2012) del Gobierno de Cantabria. Aplicando la misma sistemática, se revisa la regulación actual de la DPP en el estado español. Paralelamente, en virtud del principio de transparencia y buen gobierno, a través del concepto de datos abiertos «*open data*» institucional (Alujas-Ramírez y Villoria, 2012), se aportan datos respecto a la DPP, extraídos de los portales institucionales de cada una de las comunidades autónomas, la administración general del estado, así como informes de la OCDE, con los que mejorar el estudio comparativo con diferentes niveles administrativos superiores (Colino et al., 2012).

Con el propósito de dar solidez a la investigación, se ha construido el planteamiento en base al modelo que Ramón Bouzas elaboró a principios de siglo sobre la Xunta de Galicia (Bouzas, 2004), con el fin de proyectar una dimensión política-administrativa de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Cantabria. De esta forma, por medio de un análisis neoinstitucional se pretende estudiar la correlación existente entre la variable dependiente, definida como la situación actual de la DPP en Cantabria, con relación a dos variables independientes y explicativas, siendo éstas, el grado de politización burocrática en el modelo de gestión y su marco normativo en clave comparada. De este modo, se atienden a dos derivadas específicas de la teoría de la organización citadas anteriormente, permitiendo llegar a una explicación relativa a la naturaleza de la DPP en Cantabria. Cabe resaltar que en el análisis sobre la normativa en clave comparada se utiliza como indicador el número de artículos y sus apartados dedicados a dicha figura, con el fin de ofrecer un método cuantitativo en base a indicadores específicos que han sido aplicados en el desarrollo del estudio de la OCDE *Government at a Glance 2011* (OCDE, 2011). El mencionado estudio permite comparar

marcos institucionales de gobiernos de los estados miembros en relación a las prácticas de gestión de recursos humanos en la alta dirección pública.

Siguiendo el modelo citado, el análisis micro de la normativa analizada utiliza como base los siguientes ítems: concepto de DPP, funciones, régimen jurídico específico, retribución, selección, evaluación, responsabilidad, negociación colectiva del EEPP, formación específica o aquellos otros aspectos que no deban o puedan ser intervenidos por la esfera política como puede ser la designación y el cese en el puesto de la DPP (Ramió, 2017a).

En la fase inicial del análisis en clave comparada del marco normativo, se ha clasificado la Administración General del Estado y cada Comunidad Autónoma considerando la regulación definida respecto a la DPP en el momento actual, teniendo en cuenta la regulación ya en vigor, anteproyectos legislativos o la inexistencia de normativa al respecto. En el caso de los anteproyectos se analiza la exposición de motivos, articulado, y apartados, con el propósito de conocer el contenido de los futuros marcos reguladores.

En síntesis, la investigación plantea una hipótesis explicativa con el objetivo de formular una relación causa-efecto entre la variable dependiente y las dos variables independientes, justificando «qué tipo de correlación existe entre la politización de la administración pública en Cantabria y el escenario legislativo respecto a la DPP, considerándola a ésta última como un elemento canalizador del proceso de transformación e innovación del sector público en Cantabria».

En esta investigación social, se contempla principalmente dar respuesta a las dos cuestiones que se indican a continuación, con el fin de destacar fundamentos comunes en la naturaleza de la alta dirección profesional (Villoria y Del Pino, 2009) tanto en clave estructural (dimensión legislativa, análisis de las disposiciones vigentes en la normativa aplicables a la DPP y su comparativa respecto a otras CC.AA) como en clave política-administrativa (dimensión organizativa: órganos superiores y órganos directivos, análisis de captación existente entre el espacio político y el espacio administrativo en la administración de Cantabria). Por tanto, la investigación se centra en la búsqueda de una respuesta sobre dos interrogantes vinculadas al principio de voluntariedad de la esfera política respecto a la DPP:

- a) ¿Cuál ha sido el interés de la evolución normativa respecto a la dirección pública en la región cántabra desde su constitución?
- b) ¿En qué grado influye la política en el sistema de procedencia, selección y carrera de la dirección pública en la administración pública en Cantabria?

Estas cuestiones justifican por medio de una visión neoinstitucionalista, centrada en la teoría de la organización, la respuesta nociva que provoca la politización en el beneficio organizativo (Gallo y Lewis, 2012). En otras palabras, como define el título del estudio, un débil diseño institucional puede afectar gravemente los resultados finales en la gestión pública, siendo fundamental reforzar a través de la profesionalización la gerencia de la función pública para obtener mayor rendimiento en las competencias de los empleados públicos y, por consiguiente, solidificar la sostenibilidad del sector público.

En definitiva, el objetivo final del estudio invita a una reflexión conocida sobre la institucionalización de la dirección pública profesional (Longo, 2006) en un marco de análisis subnacional, con la necesidad de conocer el futuro que depara a la DPP en Cantabria en el supuesto de continuar priorizándose la dimensión política, incorporando perfiles directivos de forma discrecional basando sus méritos en la lealtad y clientelismo político para gestionar el devenir de su administración pública (Lapiente y Dahlström, 2018; Ramió, 2017a).

1. ORIGEN SISTEMA ADMINISTRATIVO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El resultado del Estado social, democrático y de derecho nacido de la Constitución Española de 1978, se identifica como un punto de inflexión que da lugar al inicio del proceso de asunción de competencias por parte de las autonomías (Argullol i Murgadas, 1985; Cosculluela, 1979) con las que dotar de contenido a un concepto de autogobierno como base de un nuevo estado descentralizado (Baena del Alcázar, 1985; Melián, 1996), ya que hasta el momento los servicios públicos prestados a lo largo del territorio de la geografía española se servían por la Administración General del Estado (Arenilla, 1996). De esta forma, con la creación del estado autonómico, apareció un nuevo sistema político-administrativo donde las autonomías organizan su función pública basando una estructura paralela al de la administración existente (Salvador, 2005), tanto con sus virtudes como con sus defectos (Rodríguez-Arana, 2001). Por esta razón, ante la oportunidad de innovar en el proceso de creación de un nuevo sistema, se apuesta por emular el sistema estatal, tanto a nivel

estructural como a nivel organizativo (Echebarría, 1995; Ramió y Subirats, 1996). Incluso teniendo presente los procesos iniciales, se aprecia una diversificación en la planificación con la que afrontar la sostenibilidad del sector público, basado en un objetivo común de mejorar los servicios públicos de acuerdo con una mayor atención a los ciudadanos (Rodríguez-Arana, 2001; Abellán, 2015).

1.1. Rendimiento autonómico y Teoría de la Organización. La dirección pública profesional en clave neoinstitucional

En los años ochenta, mientras en España se lleva a cabo el mencionado proceso descentralizador de sus niveles administrativos, en los países democráticos más avanzados del entorno, siguen evolucionando sobre la Teoría de la Organización. Los estudios intentan dar sentido al impacto del contexto sociocultural en el proceso activo de las organizaciones (Arias, 2008), implantando mecanismos de innovación tanto en el *front office* como en el *back office* (Ramió, 2019).

En España, algunas administraciones autonómicas, han explorado otros modelos de descentralización, no llegando a aprovechar en su plenitud, la naturaleza autoorganizativa como factor principal del rendimiento autonómico (Ramió y Salvador, 2004) en la apuesta de «remarcar las instituciones como factores condicionantes de la acción de los sujetos» (Figueras, 2006), y activar una estrategia autonómica basada en la modernización.

La principal naturaleza de esta teoría, es comprender científicamente las organizaciones, a través de su desarrollo evolutivo, teniendo en cuenta tanto los estudios defensores como detractores de la hipótesis (Tovar, 2009). Definir la teoría de la organización es explicar el estudio de una organización tanto privada como pública. En el caso de la entidad pública atiende un conglomerado de subsistemas que forman un entorno «sociotécnico» (Ramió, 1999). En palabras de Etzioni (1999) se detallan estas organizaciones como unidades sociales construidas para alcanzar un fin. Para Scott (1995) esas unidades tienen como objetivo el logro de fines específicos sobre una base más o menos estructurada, por lo que la teoría de la organización centra su objetividad en aplicar un método empírico en las entidades públicas, en base a la ciencia, con el objeto de descubrir leyes basadas en la cuantificación de los estudios realizados (Barba, 2022).

Por todo ello, la administración pública se puede interpretar como un archipiélago (estructura) formado por sus islas (subsistemas), como vasos comunicantes, que transversalmente y conexas entre sí, deben lograr sus fines por medio de la colaboración y/o cooperación, prestando la máxima atención al interés general de los ciudadanos y su bienestar en aras de la eficacia y eficiencia.

La doctrina de la «cosa pública», y en relación con la gestión pública, debe centrar el análisis en estos elementos desde una perspectiva neoinstitucionalista (Salvador, 2001), con el compromiso de reflexionar más allá de los pilares institucionales esenciales cognitivos, normativos y regulativos (Scott, 1995), los cuales han servido para lograr de forma secular la estabilidad conductual y el comportamiento social a través de instrumentos culturales, simbólicos, procedimentales y estructurales. La puesta en escena que se ha producido en los últimos años con la irrupción en la participación pública de los diferentes *stakeholder* en un contexto de gobernanza en red y cooperación institucional (Varela, 2013; Varela et al., 2017) han hecho repensar el concepto tradicional de institucionalismo. Por esta razón, es necesario identificar una nueva dimensión institucional como perspectiva teórica que contempla el comportamiento de los agentes en una sociedad o comunidad, pues estos actores pasan a formar parte tanto de las decisiones institucionales en las organizaciones públicas (Ramió y Salvador, 2005). El neoinstitucionalismo demanda ese cambio institucional debido a la evolución de la sociedad, clave para entender el cambio histórico, por lo que es fundamental el estudio más detallado de las instituciones y sus individuos.

El nuevo institucionalismo defiende que las instituciones son importantes en el proceso de sostenibilidad social, por lo que su estructura política debe ser objeto de estudio con el fin de analizar su interacción en las mismas (Rivas, 2003), y con la responsabilidad de acercar la elección racional en la toma de decisiones con las que dar respuestas acertadas a los desafíos que demanda el contexto actual. Siguiendo con la lógica, el neoinstitucionalismo debe tener en cuenta análisis empíricos y aquellos análisis de reglas formales para promover legislación y normas de conducta con el fin de crear estructuras que den significado al comportamiento social, teniendo en cuenta a los actores de ese mismo entorno sociocultural (Vargas, 2008).

Esta dimensión neoinstitucional, compromete a explorar todas las variables que ofrece la teoría de la organización, como es el caso de la implantación de la DPP, pues esta acción como un posible valor añadido del sector público, apuesta por ofrecer una lectura eficaz y eficiente de su entorno, potenciando aquellas oportunidades y fortalezas presentes en los subsistemas administrativos. De acuerdo con lo expuesto, una

participación liderada por la figura del directivo público, dotada de ciertos mecanismos tangibles e intangibles, puede ser clave para transformar positivamente amenazas y debilidades administrativas, pudiendo adaptar las organizaciones públicas a las necesidades actuales (Ortega y Maeso, 2011; Ramió y Salvador, 2005).

En el contexto en el que las líneas de actuación entre la política y la gestión pública no siempre están claramente trazadas (Pollit y Bouckaert, 2000; Ramió y Alsina, 2016), la DPP, constituye un engranaje nuclear, como institución de mediación entre la esfera política y la esfera burocrática. Este elemento catalizador con formación específica, debe fusionar dos dimensiones alejadas, creando una sinergia con la que promover objetivos comunes que repercutan positivamente en la sociedad (Jiménez, 2011c).

Para conseguir resultados institucionales tangibles, la implantación de la DPP debe profundizar en los mecanismos de profesionalización para que esta figura pase a ser elemento nuclear en el fortalecimiento de la organización pública, edificando su estructura en la calidad de su dirección, asumiendo competencias y habilidades específicas, así como un tratamiento especial (Brosnaban, 2000).

Por este motivo, es necesario planificar estrategias responsables en cuanto al proceso de selección, designación y/o cese, atendiendo a principios meritocráticos, alejados de la discrecionalidad injustificada, evitando la captura clientelar de la burocracia por parte de la política. Es decir, alejarse del concepto de politización definido por Peters y Pierre (2004) como la «sustitución de criterios políticos por criterios basados en el mérito en la selección, retención, promoción, recompensa y disciplina de los miembros de la administración pública».

Lo anterior conlleva activar mecanismos reales de control como rendición de cuentas y posterior evaluación de desempeño en las funciones de la DPP (Longo y Esteve, 2012; Ramió, 2017a), con los que valorar la continuidad de este directivo profesional. Esta evolución pública es sin duda, sinónimo de mejora del sistema institucional y gestión de los entes públicos (Asensio et al., 2009).

Se considera relevante recordar que el directivo público profesional es definido por Jiménez (2011c) como «persona que mediante la experiencia contrastada, la formación y el desarrollo de competencias, pueda acreditar estar en condiciones óptimas para ejercer ese puesto directivo», haciendo factible la «estrategia política mediante su matización técnica y legal, la gestión de proyectos, la dirección de personas y la gestión de recursos económicos y materiales que han sido puestos bajo su responsabilidad, en orden a conseguir un servicio público eficaz» (Gorriti, 2010).

En definitiva, la DPP como elemento institucional integrada en la teoría de la organización debe ser entendida como un elemento catalizador, poseedor de conocimientos cognitivos específicos multidisciplinares y aptitudes emocionales con los que interpretar a través de una cosmovisión público-administrativa el contexto social actual, para dar respuesta a la interacción de los distintos subsistemas que conviven y comparten un mismo entorno, con el objeto de poder afinar acertadamente en la toma de decisiones.

Cumpliendo esta definición de la DPP y conociendo cuál es su relación con la esfera política (Ramió y Alsina, 2016) debe aportar conocimientos en teoría políticas contemporáneas, retos de la gobernanza, análisis políticos y actores, temas de política internacional, paradigmas del cambio institucional, dirección de personas como eje del cambio, innovación administrativas, modelos de gestión, liderazgo público, equipos de alto rendimiento, análisis e implantación de políticas públicas, auditorías y evaluación pública, gestión de conocimiento y responsabilidad social corporativa, técnicas de negociación, generación de consenso y confianza, administración financiera, gestión información, lectura de resultados, etc. Con todo ello, debe velar por el desarrollo una gestión eficaz de los recursos, que cualquier entidad pública desarrolla para atender todas las competencias que le han sido asignadas (Coscolluela, 1999).

2. ESTUDIO DE CASO: MARCO NORMATIVO DE LA DPP Y DESARROLLO EN LA COMUNIDAD DE CANTABRIA

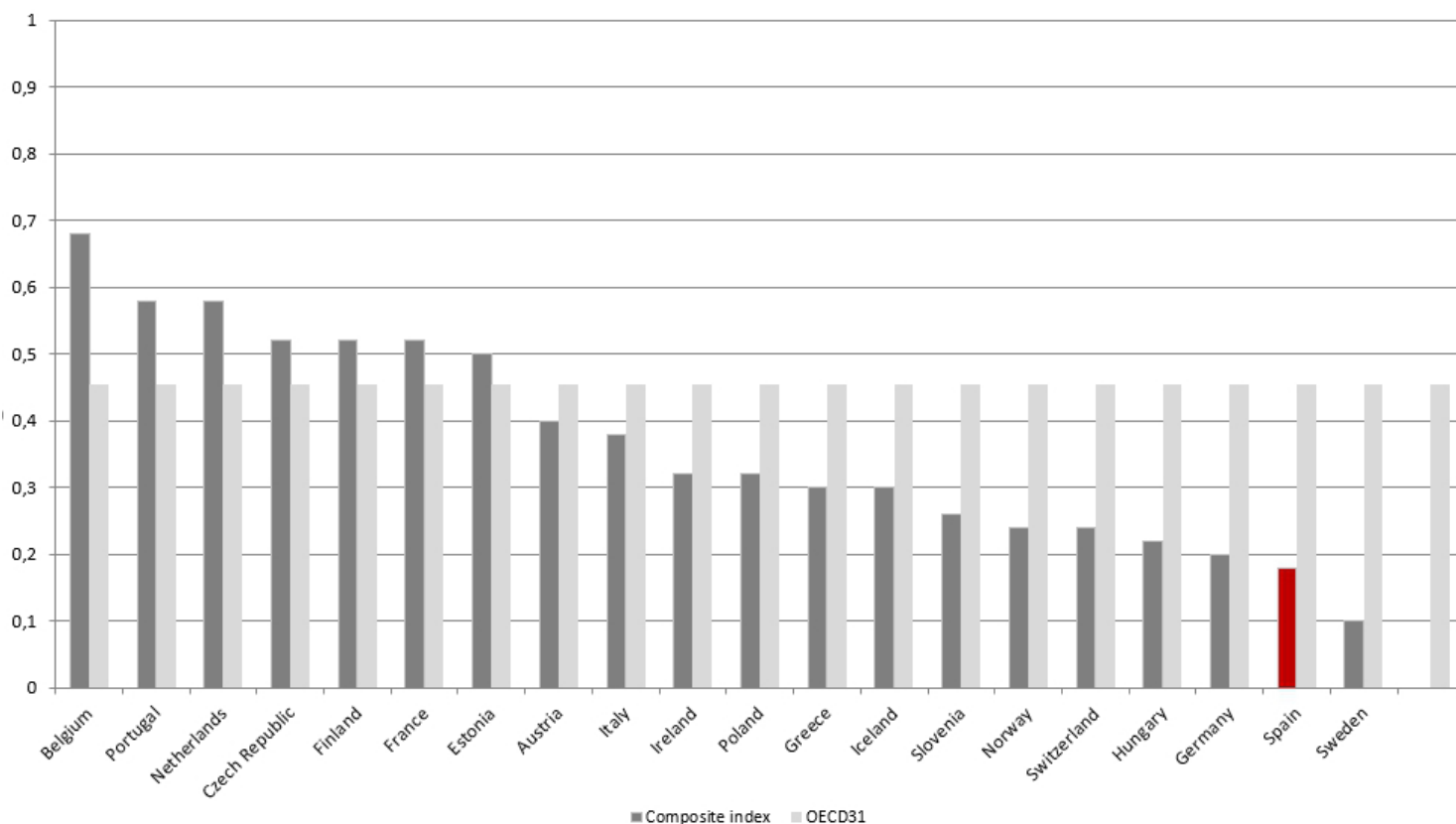
2.1. Regulación DPP en las CC.AA Cantabria en clave deductiva y comparada

En el año 2014 la OCDE solicitó al Reino de España la conveniencia de ir regulando la dirección pública a través de un estatuto que permitiera separar la esfera política y la burocrática (OECD, 2014; Tuñón, 2014). Se trataba de potenciar el mérito profesional en detrimento de criterios políticos en la designación, reconocimiento y disciplina de los empleados públicos (Peters y Pierre, 2004). Del mismo modo, se estimuló potenciar la responsabilidad de la dirección pública por medio de un sistema de evaluación de resultados en sus organizaciones. Estas propuestas se formularon tras las conclusiones obtenidas por un estudio previo

realizado por la OCDE en el año (OCDE, 2011). En el citado estudio se atienden diversos asuntos relativos al tratamiento de los recursos humanos en la alta gerencia del sector público tales como: inexistencia de separación entre la DPP como un grupo independiente en la estructura, la no concreción de tareas definidas en el desarrollo de la alta dirección, la apuesta en la prioridad de rendimiento por encima de la calidad del sector público, la arbitrariedad en el sistema de selección de la alta gerencia reclutando efectivos principalmente de la esfera burocrática etc. Como aspectos a valorar se consideraban cuestiones relativas a la solidificación de la alta gerencia en torno a la evaluación de proyectos, gestión de recursos y liderazgo en sus unidades administrativas. Considerando estos indicadores, la OCDE calcula un valor o índice para cada país que representa cuantitativamente su situación al respecto de la gestión implantada con relación a la alta dirección pública.

El citado estudio ponía de manifiesto que España, independientemente de la puesta en marcha en el año 2007 del estatuto de los trabajadores públicos, seguía empleando prácticas en la gestión de sus recursos humanos para la incorporación de altos funcionarios que le situaba por debajo de la media de los países europeos. El Gráfico 1 muestra los resultados obtenidos en el estudio realizado por esta organización, destacando una posición desigual de España con los demás países europeos.

GRÁFICO 1. PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA INCORPORAR ALTOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL UE (2010)





















Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OECD “2010 Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments” (OCDE, 2011).

Al igual que el estado español, algunas comunidades autónomas muestran su grado de incertidumbre o desinterés respecto a la naturaleza e implantación de la DPP como es el caso Madrid, Cataluña, Canarias, Murcia, Navarra o la propia Cantabria, haciendo referencia a su marco normativo al respecto. Mediante un análisis micro, a través del articulado actual y en vías de desarrollo legislativo de la situación actual de cada comunidad autónoma, se puede apreciar una diferente evolución institucional. Es necesario sustentar la metodología empleada sobre la normativa en materia de función pública existente en cada comunidad autónoma, con el objeto de conocer el marco normativo de la DPP en vigor con sus actualizaciones en las CC.AA,

y poder compararlo entre sí y respecto a la AGE. Se ha revisado el articulado que regula la alta gerencia y/o DPP existente en cada comunidad autónoma, y se han considerado también aquellos anteproyectos legislativos que referencian el objeto de estudio. Tras la recopilación de dicha información se elabora la Tabla 1 como elemento ilustrativo de la hipótesis planteada, en la que se resume el marco normativo desigual existente respecto a la DPP en nuestro país.

TABLA 1. NORMATIVA EN RELACIÓN CON LA DPP EN LAS CCAA Y AGE

ADMINISTRACIÓN	LEGISLACIÓN	ARTS.	APARTS.	SITUACIÓN
ADMINISTRACIÓN GENERAL ESTADO	R. Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (última modificación 29-12-2021)	1	4	
	Anteproyecto Legislativo	–	–	
C. AUTÓNOMA ANDALUCÍA	Ley 6/1985, de 28 de noviembre (última modificación 24-07-2019)	–	–	
	Anteproyecto Legislativo	9	38	
C. AUTÓNOMA ARAGÓN	Decreto Legislativo 1/1991 (última actualización 31-12-2021)	–	–	
	Anteproyecto Legislativo	1	6	
C. AUTÓNOMA ASTURIAS	Ley 7/2014, de 17 de julio	1	8	
C. AUTÓNOMA CANARIAS	Ley 2/1987, de 30 de marzo (última actualización 31-12-2019)	–	–	
C. AUTÓNOMA CANTABRIA	Ley 4/1993, de 10 de marzo (última actualización 31-12-2021)	–	–	
C. AUTÓNOMA CASTILLA LA MANCHA	Ley 4/2011, de 10 de marzo (última actualización 27-12-2019)	1	63	
	Decreto 215/2019 de 30 de julio	25	51	
C. AUTÓNOMA CASTILLA Y LEÓN	Ley 7/2005, de 24 de mayo (última actualización 25-02-21)	–	–	
	Anteproyecto Legislativo	4	11	
C. AUTÓNOMA CATALUÑA	Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre (última actualización 30-04-20)	–	–	
	Decreto Ley 5/2021, de 2 de febrero			
C. AUTÓNOMA EXTREMADURA	Ley 13/2015, de 8 de abril	6	22	
C. AUTÓNOMA GALICIA	Ley 2/2015, de 29 de abril	4	17	
C. AUTÓNOMA ILLES BALEARS	Ley 3/2007, de 27 de marzo (última actualización 20-10-20)	5	5	
C. AUTÓNOMA LA RIOJA	Ley 3/1990, de 29 de junio	1	5	

ADMINISTRACIÓN	LEGISLACIÓN	ARTS.	APARTS.	SITUACIÓN
C. AUTÓNOMA MADRID	Ley 1/1986, de 10 de abril (última actualización 29-12-2021)	–	–	
C. AUTÓNOMA MURCIA	Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero (última actualización 27-01-2022)	–	–	
C. AUTÓNOMA NAVARRA	Decreto F. legislativo 251/1993, de 30 de agosto (última actualización 12-11-2014)	–	–	
C. AUTÓNOMA PAÍS VASCO	Ley 6/1989, de 6 de julio Anteproyecto Legislativo	– 9	– 32	
C. AUTÓNOMA VALENCIANA	Ley 4/2021, de 16 de abril	7	27	

Fuente: Elaboración propia. Datos de portales de transparencia de registros oficiales CC.AA y AGE (01-04-2022).

Los datos obtenidos del estudio comparativo permiten clasificar a las comunidades autónomas en tres grupos de desarrollo: las que disponen de normativa relativa a la DPP, las que se encuentran en fase de regulación, aunque a la fecha no disponen de normas aprobadas, y las que aún no han iniciado acciones de desarrollo normativo. Si bien la existencia de disposiciones o normas no siempre se traduce en una implantación real en términos operativos y eficaces de la DPP, se considera una fuente de información básica para poder identificar la situación de cada autonomía en un marco comparado. En la siguiente imagen se resume la situación de los tres grupos citados anteriormente en los que se clasifican las comunidades autónomas españolas:

ILUSTRACIÓN 1. ESCALA NORMATIVA SOBRE DPP EN LAS CC.AA Y AGE



 Normativa  Anteproyecto  Sin regulación

Fuente: Elaboración propia. Resumen datos «Tabla 1. Normativa en relación con la DPP en las CCAA y AGE».

Aplicando un análisis exhaustivo se permite establecer una comparación cualitativa del marco normativo de la Comunidad Autónoma de Cantabria respecto a la Administración General del Estado y las dieciséis comunidades autónomas, con los ítems empleados a lo largo del estudio, que se basan en los señalados en el estudio de la OCDE *Government at a Glance* 2011 (OCDE, 2011) que como se ha indicado en la introducción hace posible comparar marcos institucionales de gobiernos de los estados miembros en relación a las prácticas de gestión de recursos humanos en la alta dirección pública. Como resultado del análisis descrito se obtiene la información recogida en la Tabla 2.

TABLA 2. RESUMEN Y RESULTADO SOBRE ÍTEMS AVALUADOS

	Concepto	Funciones	Régimen Jurídico específico	Retribuciones	Selección	Libre designación y cese	Evaluación	Responsabilidad	Negociación colectiva	Formación específica
AGE	●	○	○	○	○	○	●	●	●	○
Andalucía	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	○
Aragón	◐	◐	○	◐	◐	◐	◐	○	◐	○
Asturias	●	●	○	○	○	●	●	●	●	○
Baleares	●	●	○	○	○	●	●	○	○	●
C.-La Mancha	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
C. y León	◐	○	◐	◐	○	○	◐	◐	◐	◐
Canarias	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
CANTABRIA	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Cataluña	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Extremadura	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Galicia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
La Rioja	●	●	○	●	○	○	○	●	○	○
Madrid	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Murcia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Navarra	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
País Vasco	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Valencia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

●: Contemplado en normativa. ◐: Anteproyecto legislativo. ○: Sin regulación

Fuente: Elaboración propia. Resultado análisis normativa vigente sobre DPP en CC.AA y AGE.

En primer lugar, existen un grupo de comunidades que han apostado por definir la alta dirección como DPP situándose a la vanguardia sobre la profesionalización de la alta gerencia como elemento activo del futuro de sus administraciones públicas. Teniendo en cuenta el articulado y apartados que dedican en su normativa sobre la DPP, se puede deducir que Castilla La Mancha, después de doce años, ha desarrollado mediante Decreto el artículo 13 del TREBEP, regulando en su totalidad la figura del DPP. Así mismo, la Comunidad Valenciana, la última comunidad en actualizarse, ha incorporado en su normativa la figura de la DPP. En el año 2015 lo hicieron Galicia, y Extremadura con el propósito de comenzar una configuración real sobre carrera directiva profesional respecto a tareas directivas y gerenciales como manifiesta la exposición de motivos. Pertenecientes a este grupo, pueden incluirse Asturias y La Rioja, dado que ambas han comenzado una tímida transformación sobre la DPP atendiendo a los indicadores planteados.

Por otra parte, existe un grupo de autonomías que poseen a la fecha anteproyectos vanguardistas, interesantes e intenciones ilusionantes en sus disposiciones de función pública, como es el caso vanguardista de Andalucía y el proyecto del País Vasco. De forma más templada, Castilla-León, Aragón y la propia AGE han iniciado un proceso de legislación de la DPP con carácter escéptico y cauteloso.

Por el contrario, el grupo formado por Canarias, Madrid, Murcia, Navarra, Cataluña y la propia Cantabria, no han desarrollado normativa sobre DPP, ni existe información oficial que muestre intención al respecto. Como motivo destacado, está el caso de Cataluña, que, motivada por directrices supranacionales, con el fin de solicitar fondos europeos para la obtención de implementación y gestión para la recuperación y resiliencia (REACT-EU), destaca en uno de sus últimos Decretos la figura de la dirección de programas en el proceso de profesionalización de la gestión pública, pero sin profundizar en el tema. Por último, como nota predominante y aspecto relevante, tanto en la regulación, como los anteproyectos analizados, es necesario destacar que la libre designación y el cese del personal directivo profesional queda vinculado a la esfera política, debido a la discrecionalidad en el proceso de selección, aun teniendo presente los principios de méritos, capacidad, publicidad y concurrencia.

2.2. Influencia weberiana en el sector público cántabro

Una vez analizada la inexistencia legislación sobre la DPP en Cantabria, el estudio siguiendo el modelo de Bouzas (2004, p. 11), centra la atención en el patrón político-administrativo, siendo estas las unidades superiores del nivel político y la subdirección general, como unidad del nivel profesional.

Como se viene describiendo, los padres constitucionales de 1978, con la intención de ofrecer posibilidades para acceder a la autonomía y consensuar diferencias sobre la organización territorial, activaron el principio de disposición (García de Enterría, 2008). Como consecuencia, se propuso generar un novedoso marco referido a la construcción progresiva de un «Estado de las Autonomías» (Rodríguez-Zapata, 1996), por ende, un sistema multinivel de administraciones públicas. La escasa posibilidad de alternativas existentes respecto al proceso descentralizador, sumada a la imperiosa urgencia de implantar un modelo de autogobierno en la nueva etapa democrática (Rodríguez-Arana, 2001) y la pretensión de unificar criterios en el reparto de atribuciones de competencias (Echebarría, 1995), hace que las autonomías patentes un isomorfismo institucional (Ramió y Salvador, 2005), inamovible hasta la fecha (Varela, 2003).

Por lo expuesto, la comunidad autónoma de Cantabria, al igual que las demás CC.AA, fijan su modelo en la AGE. La estructura estatal, basa su naturaleza funcional y organizativa sobre la conceptualización de «departamentalización» napoleónica (Roura, 2016). Esto se lleva a cabo con la intención de separar la esfera política y la administración pública, por eso el «predominio del funcionario de carrera» (Ongaro, 2010). La existencia de un perfeccionamiento normativo y legal se ha edificado sobre los ejes del patrón cerrado y burocrático del alemán Max Weber y del presidente americano, Woodrow Wilson (Román-Masedo, 1997). Considerando lo indicado en párrafos anteriores, Cantabria, al amparo de la Ley Orgánica de 8/1981, de 30 de diciembre, accede por la vía del art. 143 CE a la autonomía, una vez configurada como «entidad regional histórica»².

A través de la norma institucional básica de la comunidad cántabra, corresponde a la propia región crear la estructura de su administración pública³. La Ley 5/2018⁴, dispone que la estructura administrativa se impulsa a través de Consejerías, cumpliendo de este modo con el principio de división funcional, en atención a su número, creación, denominación, modificación y supresión. En la actualidad, por Decreto⁵ quedan definidas las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria de las cuales depende el sector público institucional o «paralelo» (Briones y Varela, 2008).

² Véase Sinopsis del Estatuto de Autonomía de Cantabria. Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, en <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=69>

³ Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto Autonomía de Cantabria, Art. 36 «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado».

⁴ Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del gobierno de la Administración y del Sector Público Institucional de la comunidad Autónoma de Cantabria, Art 64.1. «La Administración General de la Comunidad Autónoma de Cantabria se organiza en Consejerías atendiendo al principio de división funcional, correspondiendo a cada una de ellas el desarrollo de uno o varios sectores de actividad administrativa».

⁵ Decreto 7/2019, de 8 de julio, de reorganización de las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Respecto a la dimensión normativa legal, la praxis negativa del modelo cerrado weberiano ha activado críticas en la doctrina de la ciencia de la administración (Villoria, 2019), pues ya se advertía hace décadas que el problema denominado «anquilosis institucional» (García de Enterría, 1972), pasaba por alejar de la administración pública, tanto el clientelismo político (Ramíó, 2015) como el neocorporativismo incidente en el subsistema (Varela, 2013). Estos *inputs* negativos necesitan de la innovación y modernización de la administración pública, a través de una apuesta de gestión profesional hacia un proceso de modelo abierto o post-weberiano (Lapuente y Dahlström, 2018), como respuesta a la crisis del modelo decimonónico institucional (Román-Masedo, 1997).

Max Weber en 1919 (Weber, 2007) presentó la dicotomía que se establece entre el político y el técnico y/o científico, al igual que la separación de ambas vocaciones. Por ello, es necesario diferenciar ambas esferas, pero no desvincularlas, siempre y cuando se apueste por proporcionar conocimientos multidisciplinares y habilidades emocionales (convicción y responsabilidad) objetivados desde la profesionalidad. Esto hace que la institución, por medio de los decisores políticos sea dotada de criterios y diagnósticos para potenciar la acción de la gestión de lo colectivo y lo público en el ámbito de la administración pública.

Las CC.AA, habiendo identificado amenazas en el modelo administrativo, han priorizado de manera heterogénea la voluntariedad en el análisis e implantación de políticas referidas a la gerencia pública profesional, con la intención de activar respuestas a los problemas detectados.

2.3. Análisis micro organizativo sobre DPP en la Comunidad Autónoma de Cantabria

Atendida la naturaleza neoinstitucionalista, normativa y la figura del DPP es necesario profundizar analíticamente en la estructura de la Administración de Cantabria respecto a su alta dirección tanto en clave cuantitativa (análisis micro organizativo), en relación a su número de efectivos, como desde una visión cualitativa, respecto a la procedencia y origen de los ocupantes de puestos decisores.

La Comunidad cántabra en el año 2021 queda estructurada a nivel orgánico respecto a recursos decisores (Tabla 3).

TABLA 3. NÚMERO DE ÓRGANOS SUPERIORES Y SUBDIRECTORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CANTABRIA

Altos cargos y directivos	Número
Consejeros/as	9
Secretarios/as Generales	9
Directores/as Generales	48
Subdirectores/as	37
Directores S. P. Institucional	24
TOTAL	127

Fuente: Elaboración propia. Portal de Transparencia Gobierno de Cantabria Ley 5/2018 de 22 de noviembre. de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en su Artículo. 63. Los Órganos de la Administración General. Fecha: 04-05-2021.

En total, la estructura política-gerencial administrativa de las Consejerías de la Administración Pública en Cantabria⁶, asciende a 127 personas retribuidas por medio de los presupuestos generales de Cantabria.

Continuando con el propósito de analizar la procedencia política o administrativa de los 127 miembros que componen la estructura política-gerencial administrativa de Cantabria, se ha elaborado la Tabla 4 cualitativa en la que se diferencia entre una procedencia política (fuera de la administración) o administrativa, con el fin de poder atender una de las variables a tratar sobre la politización de la burocracia.

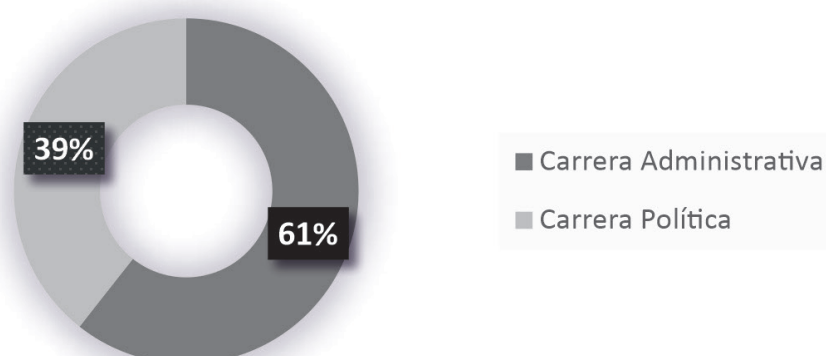
⁶ Ver portal de Transparencia del Gobierno de Cantabria-Organigrama y Altos Cargos del Gobierno de Cantabria. Enlace: http://www.cantabria.es/web/transparencia/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_77Ec/3551375/3573143

TABLA 4. ÓRGANOS SUPERIORES, ALTOS CARGOS Y SUBDIRECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CANTABRIA

Alta dirección	Carrera política	Carrera administrativa
Consejeros/as	4	5
Secretarios/as General	0	9
Directores/as Generales	25	23
Subdirectores/as	0	37
Directores S. P. Institucional	21	3
TOTAL	50	77

Fuente: Elaboración propia. Portal de Transparencia del Gobierno de Cantabria. Fecha: 04-05-2021.

El porcentaje y la distribución respecto a la procedencia de cargos de la administración pública de Cantabria es tal que un 39 % se vincula con una carrera política y un 61 % con una carrera administrativa impulsada por la libre designación, de forma discrecional, tal y como se representa en el Gráfico 2.

GRÁFICO 2. REPRESENTACIÓN GRÁFICA SOBRE LOS ÓRGANOS SUPERIORES, ALTOS CARGOS Y SUBDIRECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CANTABRIA Y SU PROCEDENCIA

Fuente: Elaboración propia. Portal de Transparencia del Gobierno de Cantabria Fecha: 04-05-2021.

Con relación a la carrera político-administrativa es relevante indicar que el sistema de selección de la subdirección general en la Comunidad Autónoma de Cantabria se rige por el sistema de libre designación. Eso implica un nombramiento *ad hoc* (Morey, 2004) desde el ejecutivo en cada período, de lo cual se deduce la existencia de una afinidad y/o dependencia política en la dirección pública imponiéndose por encima de otros criterios, valores y/o habilidades asociadas al puesto a desempeñar.

Del mismo modo, este primer análisis conduce a una lectura sobre el actual sistema meritocrático de promoción, pues el ascenso para ocupar un puesto superior a subdirector general pasa por el filtro de la mencionada elección política, dejando en evidencia y a un lado, los demás criterios de selección, a la vez que se produce una captura de la administración pública por parte del espacio político (Ramíó, 2012), pues la ocupación de cargos superiores depende en gran medida de la fidelidad y pleitesía, en detrimento de otros conocimientos o habilidades que deben ser atendidos en la DPP pudiendo ocupar esos cargos de responsabilidad.

Esto implica que la formación del directivo público no sea tenida en cuenta para ocupar puestos de responsabilidad en la cúpula administrativa, debido a los argumentos expuestos, quedando anulada una tecnocracia directamente proporcional en los puestos de dirección pública (Lapuente y Dahlström, 2018), que

resultan imprescindibles para liderar los novedosos cambios a los que se enfrenta la administración pública de Cantabria. Los datos mantienen que la integración de funcionarios en los puestos políticos «permitió a los cargos electos ignorar las consideraciones tecnocráticas y dar prioridad a los objetivos a corto plazo», alimentado el interés partidista en contra del interés administrativo (Lapuente y Dahlström, 2018). Como síntesis, en una primera interpretación, puede señalarse que el sistema responde más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales.

Por lo expuesto anteriormente, se puede evidenciar la interconexión que existe entre la clase política y la elección de funcionarios para dotar su estructura orgánica, lo que implica una fuerte intromisión de la esfera política en la administración pública, que provoca que las áreas administrativas queden afectadas por los intereses partidistas del gobierno electo.

Esta situación nos aleja de modelos que han apostado por despolitizar la administración y desburocratizar la política, los cuales han obtenido buenos resultados en la transformación de la gestión pública como es el caso de diversos países del entorno europeo, por ejemplo, Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Dinamarca, Noruega, etc, donde se han estimulado mecanismos para que las carreras políticas y burocráticas no respondan a incentivos políticos exclusivamente (Lapuente y Dahlström, 2018) o la incidencia positiva del caso de Portugal con cambios sustanciales en la metodología empleada sobre evaluación, acceso o cese del directivo público (Varela et al., 2017).

3. CONCLUSIÓN DEL ESTUDIO

La síntesis a la que se llega sobre la hipótesis formulada en el estudio referente a la correlación existente entre las dos variables analizadas, la politización de la burocracia y el desarrollo de un marco normativo para la DPP, muestra con una claridad absoluta y objetiva la existencia de una correlación negativa. Lo anterior, implica que a mayor politización de la administración pública menor es el interés o voluntariedad de legislar a favor de la separación e independencia de las esferas política y administrativa.

Por lo expuesto, a fecha de elaboración de este análisis, como conclusiones del mismo, podría afirmarse que la implantación de la figura de la DPP en la Comunidad Autónoma de Cantabria no se contempla como instrumento o herramienta de innovación y/o transformación del sector público cántabro. No se atisba un marco normativo de desarrollo autonómico al respecto, ni un futuro diseño de estrategias de gestión de recursos humanos directivos (Villoria y Del Pino, 2009). En este sentido, a pesar de que el sector público cántabro afronta desafíos preocupantes, que en caso de que no se traten con responsabilidad por parte del triángulo de actores decisores del sistema público (Jiménez, 2019a), pueden provocar en su administración una crisis de «magnitud inusual» (Ramió, 2011), y frente a los cuales la DPP podría emplearse como instrumento básico y elemento canalizador para dar solución a los mismos aprovechando el contexto como una oportunidad para la transformación.

Amenazas como las políticas de relevo generacional (Jiménez, 2019b), la necesidad de potenciar calidad, credibilidad y confianza pública, fomentando transparencia, colaboración y participación en virtud de la gobernanza (Ramírez-Alujas, 2014; Villoria, 2014), y la asunción algorítmica y digital de la ola tecnológica (Ramió, 2019) deben ser planificadas con un grado de responsabilidad, pues la irrupción de la crisis provocada por la pandemia internacional de la COVID-19 ha detectado ciertas debilidades en el sistema público (Varela, 2021).

Más allá de la tensión en que se relacionen profesionalización e institucionalismo en el ámbito del gerencialismo público, las administraciones públicas deben responder con procesos de modernización que permitan su transformación, sin dejar de atender los valores y la ética pública (Ramió, 2017b). En un nuevo marco neoweberiano, el institucionalismo debe contemplar la profesionalización gerencial no solamente como fortalecimiento de las funciones burocráticas, sino que sea un activo que armonice e involucre a la sociedad en la sostenibilidad y compromiso del sector e instituciones públicas en el contexto político, cultural, social y económico actual. Es fundamental destacar el valor de la profesionalización, convicción y responsabilidad weberiana del directivo público como fortaleza pública, como señalan las conclusiones de diversos autores especialistas que amparan la DPP (Jiménez, 2011b).

En consecuencia, se afirma que una organización que no apueste por el liderazgo de la DPP (Monar, 2020) tendrá dificultades en el cumplimiento de sus funciones (Asensio et al., 2009) o en la evaluación del cumplimiento de los niveles de satisfacción cualitativos o cuantitativos exigibles (Longo, 2006). De hecho, la DPP serviría como palanca de acción en la modernización de la gestión pública desde una «perspectiva

institucional» (Ramió y Salvador, 2005; Ramírez-Alujas, 2012), siendo un activo clave en cada ciclo de las políticas públicas (Varela, 2013) con reglas de juego y valores definidos en sus espacios (Ramió, 2017a).

Las administraciones públicas con menos índice de corrupción y mayor grado de efectividad e innovación, independientemente del modelo cerrado weberiano o abierto, han asumido la separación de las carreras políticas y administrativas, de modo que los políticos respondan antes sus electores y la alta dirección ante sus pares (Lapuente & Dahlström, 2018), puesto que la «mezcla» de dichas esferas afecta negativamente a la sostenibilidad y credibilidad de la administración pública.

Tras la investigación realizada, se ha evidenciado que la comunidad autónoma de Cantabria ha apostado desde su creación por nutrir su cúpula política-administrativa a través del sistema *spoil system* o de *circuito cerrado* (Jiménez, 2019c) por el cual la captación y proceso de selección y cese de todos los casos de libre designación o jefaturas de unidades elaboradas *ad hoc* corresponden a criterios que cumple con la «metafísica de la confianza», como cita Asensio a Francisco Longo (Jiménez, 2011a). Lo anterior implica la inexistencia de la figura de la DPP en el sector público de Cantabria, incidiendo negativamente en el principio de voluntariedad política en el momento de legislar la profesionalidad de la dirección pública en la organización pública, en virtud del interés general.

Esta lectura abre una vía para futuros estudios pudiendo extrapolar el análisis realizado en la comunidad cántabra a las demás comunidades autónomas con el fin de comprobar la correlación existente entre su cúpula decisoria y la normativa que se ha analizado esta observación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellán López, M. A. (2015). Un balance de la modernización autonómica y las tensiones intergubernamentales. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2(2), 165-185. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2015.v2.n2.51571
- Alujas-Ramírez, A. y Villoria Mendieta, M. (2012). Innovaciones de raíz democrática en la Administración ¿recuperando legitimidad ante la crisis? *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 80(2), 20-45. <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=76®istro=1211>
- Arias Pineda, A. A. (2008). El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización. *Revista Gestión y Región*, 6, 31-64. <https://revistas.ucp.edu.co/index.php/gestionyregion/article/view/927>
- Arenilla Sáez, M. (1996). *Integración y evolución del Estado autonómico. El funcionamiento del Estado Autonómico*. Ministerio Administraciones Públicas.
- Arenilla Sáez, M. (2018). Avances y Resistencias en la modernización administrativa española desde 1978. En B. Pendás García (dir.), *España constitucional (1978-2018) trayectorias y perspectivas* (pp. 3701-3714). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arenilla Sáez, M. y Delgado Ramos, D. (2019). Una nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y de Organizaciones Públicas*, 16, 36-53. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.16.2019.03>
- Argullol i Murgadas, E. (1985). La administración de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, 93-117. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-15-septiembrediciembre-1985/la-administracion-de-las-comunidades-autonomas-2>
- Asensio, R., Olmeda, A. y Mendieta, M. (2009). *La dirección pública profesional en España*. Marcial Pons.
- Baena del Alcázar, M. (1985). Organización Administrativa (Vicente María González-Haba Guisado). *Documentación Administrativa*, 203.
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Tirant lo Blanch.
- Barba Álvarez, A. (2022). Administración, teoría de la organización y estudios organizacionales: tres campos de conocimiento, tres identidades. *Revista Gestión y Estrategia*, 44, 139-151. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2013n44/Barba%20>
- Berman, E. M. (2015). HRM in development: Lessons and frontiers. *Public Administration and Development*, 35(2), 113-127. <https://doi.org/10.1002/pad.1706>
- Bouzas Lorenzo, R. (2004). *La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía* (Working Papers, 235). Institut de Ciències Polítiques i Socials. <https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp235.pdf?noga=1>
- Bouzas Lorenzo, R. (2019). Teoría de la organización y gestión pública: interpretaciones, explicaciones y desafíos emergentes. En Á. X. López Mira y E. J. Varela Álvarez (coords.), *Argimiro Rojo Salgado o home smiling through* (pp. 297-307). Universidade Vigo.
- Bouzas Lorenzo, R., Diz Otero, I. y García Arias, C. (2004). Las élites de la administración y el sector público en Galicia. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, 3(2), 85-109. <http://hdl.handle.net/10347/8229>

- Briones Gamarra, O. (2019). La obsoleta función directiva pública en España y su relación con un ¿marco normativo común? *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 6(2), 141-161. <https://doi.org/10.5209/cgap.65913>
- Briones Gamarra, O. y Varela Álvarez, E. J. (2008). *Procesos de agencialización en las administraciones públicas ¿Problemas o solución para la gestión de recursos humanos en Galicia?* Universidad de Vigo.
- Brosnaban, J. (2000). *Public Sector Reform Requires Leadership. Government of the Future*. OCDE.
- Colino, C., Olmeda, J. A. y Parrado, S. (2012). *La administración pública en España*. Tirant lo Blanch.
- Coscolluela Montaner, L. (1979). La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas. *Revista de la Administración Pública*, 89, 7-60. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-89-mayoagosto-1979/la-determinacion-constitucional-de-las-competencias-de-las-comunidades-autonomas-2>
- Coscolluela Montaner, L. (1999). *Manual Derecho Administrativo – Parte General* (27.ª ed.).
- Del Pino, E. y Colino, C. (2021). ¿Qué sabemos sobre cómo reformar la administración? contenidos, capacidad y trayectorias. En E. del Pino y J. Subirats (coords.), *Repensando la Administración ante los Nuevos Riesgos Sociales y Globales*. Instituto Nacional de Administración Pública (pp. 69-100). Instituto Nacional Administración Pública (INAP).
- Echebarría, K. (1995). *La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Derecho Público (Colección Informe Comunidades Autónomas). http://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/1994/paradoja_1994.pdf
- Etzioni, A. (1999). *Organizaciones modernas*. Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana UTEHA.
- Figuera, A. (2006). Un análisis económico de «moda»: el enfoque neoinstitucionalista. *Actualidad Económica*, 16(58), 33-39. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconómica/article/view/4009>
- Fuenzalida, J. y Riccucci, N. M. (2019). The effects of politicization on permonance: the mediating role of HRM practices. *Review of Public Personnel Administration*, 39(4), 544-569. <https://doi.org/10.1177/0734371X18758378>
- Gallo, N. y Lewis, D. E. (2012). The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 219-243. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur010>
- García de Enterría, E. (1972). *La Administración Española: estudios de ciencia de la administración*. Alianza Editorial.
- García de Enterría, E. (2008). El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978. *Revista de administración pública*, 175, 217-250. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-175-eneroabril-2008/el-sistema-descentralizador-de-las-comunidades-autonomas-tras-la-constitucion-de-1978-2>
- Gorriti Bontigui, M. (2010). Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio). En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas* (pp. 47-72). Instituto Nacional Administración Pública (INAP).
- Hecló, H. (2010). *Pensar Institucionalmente*. Paidós.
- Jiménez Asensio, R. (2010). La formación de los empleados públicos tras el EBEP. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 88, 637-688. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.87.88.2010.20>
- Jiménez Asensio, R. (2011a). Dirigir el sector público en Cataluña: Retos pendientes. En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas* (p. 153). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Jiménez Asensio, R. (2011b). Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: carrera y dirección pública profesional. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número Extraordinario 13, 197-233.
- Jiménez Asensio, R. (2011c). Sobre las dificultades (fáctico-normativa) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. *Anuario de derecho municipal*, 4, 167-194.
- Jiménez Asensio, R. (2019a, 23 de febrero). La reforma que nunca llega (el triángulo de actores que frena la transformación de las Administraciones Públicas). *La mirada institucional*. <https://rafaeljimenezasensio.com/2019/02/23/la-reforma-que-nunca-llega-el-triangulo-de-actores-que-frena-la-transformacion-de-las-administraciones-publicas/>
- Jiménez Asensio, R. (2019b). El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 85-131. <http://www.revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/inaplazable-relevo-generacional-en-las-administraciones-publicas>
- Jiménez Asensio, R. (2019c, 21 de septiembre). Una vuelta de tuerca a la dirección pública. *La mirada institucional*. <https://rafaeljimenezasensio.com/2019/11/21/una-vuelta-de-tuerca-a-la-direccion-publica/>
- Lapuente, V. (2021). El leviatán y la COVID. La modernización en el mundo postpandemia. En E. del Pino y J. Subirats (coords.), *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales* (pp. 47-68). Instituto Nacional Administración Pública (INAP).
- Lapuente, V. y Dahlström, C. (2018). *Organizando el Leviatán: por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto.
- Longo, F. (2006). Oferta y Demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 35, 1-16. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533667003>

- Longo, F. y Esteve, M. (2012). Assessing the implementation of managerial reforms in Catalan government: the development of professional public management. *Public Money & Management*, 32(6), 453-460. <https://doi.org/10.1080/09540962.2012.728788>
- Mahou Lago, X. M. y Bouzas Lorenzo, R. (2012). Atención al usuario y comunicación en los portales web de salud autonómicos en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 8, 99-113. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i8.10005>
- Melián Gil, J. L. (1996). La Administración Pública a partir de la Constitución Española de 1978. *Revista Española Derecho Constitucional*, 47, 55-100. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-47-mayoagosto-1996/la-administracion-publica-partir-de-la-constitucion-espanola-de-1978-2>
- Monar Rubia, F. (2020). Ante los retos de las grandes transformaciones: ¿que esperamos las personas directivas públicas de los decisoras? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 18, 94-113. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.18.2020.05>
- Morey Juan, A. (2004). *La Función Pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*. Instituto Nacional Administración Pública (INAP).
- OCDE (2011). *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en
- OECD (2014). *Spain: from Administrative Reform to Continuous Improvement*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264210592-en>
- Ongaro, E. (2010). The Napoleonic administrative tradition and public management reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain. *Tradition and Public Administration* (pp. 174-190). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230289635_13
- Ortega Álvarez, L. I. y Maeso Seco, L. F. (coords.) (2011). *La alta dirección pública: análisis y propuestas*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: A quest for control*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203799857>
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Pont Vidal, J. (2021). Administración y Estado en el contexto post COVID-19. ¿Hacia un nuevo tipo de vínculo? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26, 33-47. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10798>
- Ramió Matas, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2010). La gestión pública en tiempos de crisis. *Revista Venezolana de gestión pública*, 1, 17-34.
- Ramió Matas, C. (2011). *La administración que se espera para después de la crisis* (Estudios / Working Papers, 2011-02). Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/342>
- Ramió Matas, C. (2012). *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Los Libros de la Catarata.
- Ramió Matas, C. (2015). Política y Gestión: La regulación del rol del directivo público. *II Congrés Català de Gestió Pública*. https://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/C_RAMIO_ROL_DIRECTIU.pdf
- Ramió Matas, C. (2017a). El eslabón perdido de la administración pública española: la ausencia de una dirección pública profesional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 8, 1-14. <https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.16980>
- Ramió Matas, C. (2017b). *La necesidad de diseñar en el futuro unos nuevos valores públicos* (Estudios/Working Papers, 4(55-59), 20-38). Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/40>
- Ramió Matas, C. (2018). Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 5-42. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559243001/html/>
- Ramió Matas, C. (2019). *Inteligencia Artificial y Administración Pública*. Los libros de la Catarata.
- Ramió Matas, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7(182-189), 489-512. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/230>
- Ramió Matas, C. y Alsina Burgués, V. (2016). Relación entre directivos políticos y directivos profesionales. Su impacto en términos de rendimiento institucional. *Información Comercial Española, ICE. Revista de economía*, 891, 45-60. <http://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1864>
- Ramió Matas, C. y Salvador Serna, M. (2004). El proceso de descentralización regional en España y el fenómeno de no innovación ni mejora de las nuevas instituciones administrativas. *Studia politicae*, 4, 21-49.
- Ramió Matas, C. y Salvador Serna, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Fundació Cidob.
- Ramió Matas, C. y Subirats Humet, J. (1996). Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 45, 151-182. <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=45&tipo=R&seccion=38&correlativo=1&contenido=11&locale=es>
- Ramírez-Alujas, Á. (2014). Gobierno Abierto. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, 201-216. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180>

- Ramírez-Alujas, Á. (2012). *Los nuevos desafíos de la Dirección Pública Profesional: innovación abierta, gobernanza colaborativa o co-creación y pensamiento de diseño en la gestión* (Paper para su presentación en el XXII Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA-AISP). Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – GIGAPP. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/426>
- Rivas Leone, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión política*, 5(9), 36-46. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/748>
- Rodríguez-Arana, J. (2001). El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas. *Informe Comunidades Autónomas*. https://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2001/modernizacion_2001.pdf
- Rodríguez-Zapata, J. (1996). *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*. Tecnos.
- Román-Masedo, L. (1997). Política y Administración: algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico. *Revista de Estudios Políticos*, 98, 115-135. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-98-octubre-diciembre-1997/politica-y-administracion-algunas-notas-sobre-el-origen-y-la-evolucion-del-debate-teorico-1>
- Roura, L. (2016). La administración napoleónica en España. *Revista de la historia Jerónimo Zurita*, 91, 73-87. <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/35/84/06roura.pdf>
- Salvador Serna, M. (2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 20(5), 1-19.
- Salvador Serna, M. (2003). *Instituciones y Políticas públicas en la gestión de recursos humanos de las Comunidades Autónomas* [Tesis Doctoral]. Universitat Pompeu Fabra. <http://hdl.handle.net/10803/7249>
- Salvador Serna, M. (2005). La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya. *Revista Española de Ciencia Política*, 12, 129-151. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37402>
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities* [Paperback: 360 pages Publisher: Sage (1995) Language: English ISBN: 978-142242224]. M@n@gement, 17, 136-140. <https://doi.org/10.3917/mana.172.0136>
- Subirats, J. (2007). España como sistema multinivel de gobierno: Logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 12, 11-32. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235600001.pdf>
- Tovar Rivas, L. (2009). Evolución de la teoría de la organización. *Revista Universidad y Empresa*, 11(17), 11-32. <https://www.redalyc.org/pdf/1872/187214467001.pdf>
- Tuñón, J. (2014). *España: De la reforma de la Administración a la mejora continua*. Instituto Nacional Administración Pública (INAP). <https://www.inap.es/documentos/10136/1722765/PagInicia-Espa%25c3%25b1a-de-la-reforma-de-la-Administracion-a-la-mejora-continua.pdf/7b57c98c-31c1-a468-9430-b3ee05620304>
- Varela Álvarez, E. (2003). *Las administraciones públicas contemporáneas en España: una visión multidisciplinar desde el estado de las autonomías*. Tórculo Ediciones.
- Varela Álvarez, E. (2013). La Dirección Pública Profesional en España y Portugal: un análisis institucional. *Revista Gestáo & Políticas Públicas*, 3(1), 152-184. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.4226.9284>
- Varela Álvarez, E. (2021). La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Algunas lecciones para las instituciones públicas españolas post-COVID-19. *Documentación Administrativa*, 7, 145-155. <https://doi.org/10.24965/da.i7.10897>
- Varela Álvarez, E., Araujo, J. y Briones Gamarra, O. (2017). Civil service and the crisis: A comparative analysis of Iberian countries (2008-2013). *State, Institutions and Democracy*, 271-292. https://doi.org/10.1007/978-3-319-44582-3_12
- Vargas Hernández, J. (2008). *Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo* (presentado en las Jornadas ¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/perspectivas-del-institucionalismo-y-neoinstitucionalismo>
- Villoria Mendieta, M. (1996). La modernización de la Administración central en España. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, 45, 95-115. <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=45&tipo=R&seccion=38&correlativo=1&contenido=7&locale=es>
- Villoria Mendieta, M. (2005). Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español (Tema Central). *Revista Ecuador Debate. Espacio, territorios y región*, 66, 95-140. <http://hdl.handle.net/10469/4194>
- Villoria Mendieta, M. (2014). La transparencia como política pública en España, algunas reflexiones. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 7, 85-103. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2234>
- Villoria Mendieta, M. (2019). Reformas de la Administración: entre la acumulación y la paradoja. *AFDUAM: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 23, 67-105. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/692875?locale-attribute=es>
- Villoria Mendieta, M. y Del Pino Matute, E. (2009). *Dirección y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Tecnos.
- Weber, M. (2007). *La política como profesión*. Biblioteca Nueva.



Referencia: Marí-Klose, P., Moreno-Fuentes, F. J. y Gentile, A. (2022). El perfil etario de las políticas de austeridad en la Gran Recesión: el caso de España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 130-145. <https://doi.org/10.24965/gapp.10982>

El perfil etario de las políticas de austeridad en la Gran Recesión: el caso de España

The age profile of austerity policies during the Great Recession: The case of Spain

Marí-Klose, Pau

Universidad de Zaragoza (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4278-3141>

pmklose@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Contratado Doctor en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo en la Universidad de Zaragoza. Sus principales líneas de investigación son infancia, políticas sociales y análisis de la desigualdad.

Moreno-Fuentes, Francisco Javier

Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1393-6225>

javier.moreno@cchs.csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Científico Titular del Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC). Sus principales líneas de investigación son las políticas sociales, la sanidad, y la inmigración.

Gentile, Alessandro

Universidad de Zaragoza (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0387-9113>

agentile@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Contratado Doctor en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo en la Universidad de Zaragoza. Sus principales líneas de investigación son los nuevos riesgos sociales, las políticas de juventud y las relaciones inter-generacionales.

RESUMEN

Las políticas de austeridad implementadas en España durante los años de la «gran recesión» (2008-2014) han tenido efectos diversos en las condiciones socio-económicas y vitales de niños, jóvenes y personas mayores. En particular, la agenda de políticas públicas y gasto social aplicada durante la crisis incrementó la desigualdad entre estos grupos sociales, privilegiando los intereses de la población adulta y de la tercera edad y poniendo en cuestión el principio de solidaridad inter-generacional sobre el cual se fundamenta nuestro sistema de bienestar de tradición marcadamente familista. En este artículo describimos dicho fenómeno y destacamos las narrativas dominantes formuladas por los actores políticos principales a la hora de definir las reglas de elegibilidad de los beneficiarios de políticas públicas y de

atender las necesidades específicas de cada grupo etario. Las evidencias estadísticas y documentales recopiladas apuntan a la conveniencia de reflexionar sobre los fundamentos del pacto inter-generacional que organiza la redistribución de recursos públicos en nuestro país y que debe asegurar la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social.

PALABRAS CLAVE

Crisis económica; grupos etarios; solidaridad inter-generacional; gasto social; Estado de Bienestar familista.

ABSTRACT

The austerity policies implemented in Spain during the years of the «great recession» (2008-2014) have had diverse effects on the socio-economic and vital conditions of children, young people and the elderly. In particular, the agenda of public policies and social spending applied during the crisis increased inequality between these social groups, privileging the interests of the adult population and the elderly, and calling into question⁷ the principle of inter-generational solidarity on which our familistic welfare system. In this article we describe this phenomenon and highlight the dominant narratives formulated by the main political actors when defining the rules of eligibility of the beneficiaries of public policies and attending to the specific needs of each age group. The statistical and documentary evidence collected points to the convenience of reflecting on the foundations of the inter-generational pact that organizes the redistribution of public resources in our country and that must ensure the sustainability of our social protection system.

KEYWORDS

Economic crisis; age groups; inter-generational solidarity; public expenditure; familistic Welfare State.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL CAMINO HACIA LA AUSTRERIDAD. 2. INFANCIA, JUVENTUD Y TERCERA EDAD DURANTE LA CRISIS. 3. UNA RESPUESTA POLÍTICA DIFERENCIADA A LOS RIESGOS DE VULNERABILIDAD. 3.1. LAS PERSONAS MAYORES. 3.1.1. Protección constitucional. 3.1.2. La legitimidad de los derechos de los pensionistas. 3.1.3 El riesgo político de los recortes para los gobiernos. 3.2. LA INFANCIA. 3.2.1. Los debates internacionales. 3.2.2. El trabajo de académicos y entidades sociales. 3.2.3. La intensificación de los problemas sociales de la crisis. 3.3. LA JUVENTUD. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

España se vio particularmente afectada por la crisis económica que sacudió Europa a partir de 2008. El drástico descenso en la recaudación fiscal causado por la desaceleración del Producto Interior Bruto (PIB) originó un importante déficit presupuestario y un gran aumento de la deuda pública. Las medidas de consolidación fiscal aplicadas en respuesta a la grave inestabilidad financiera supusieron un cambio radical en la orientación que se había dado a las políticas sociales en los años anteriores a la crisis.

En el periodo de crecimiento económico inmediatamente anterior al 2008, el desarrollo del Estado de bienestar español se había centrado en el abordaje de los nuevos retos sociales y económicos que afectan a las sociedades postindustriales, impulsando políticas dirigidas al mantenimiento de la cohesión social, apoyando a las familias y a los jóvenes, e invirtiendo en la infancia. Esta estrategia se desplegó sin prestar menos atención a las áreas más tradicionales de intervención de la política social en España como la sanidad, las pensiones, o la protección por desempleo.

Las medidas de austeridad adoptadas en respuesta al deterioro de las finanzas públicas tuvieron un impacto distinto sobre los diferentes grupos sociales y, en particular, según los diversos grupos etarios: mientras que las personas mayores mantuvieron en términos generales sus niveles de protección en el nuevo contexto de rigor presupuestario y el gasto público en pensiones (y la cuantía media de las mismas) continuó

¹ Los autores agradecen a los revisores y al equipo editorial de la revista por sus útiles comentarios y sugerencias sobre la primera versión del presente manuscrito.

umentando, el grado de cobertura que diferentes políticas sociales ofrecían a la infancia y a las personas jóvenes experimentó un drástico recorte.

La «dependencia de la senda» de los regímenes de protección donde los derechos se asocian a las cotizaciones previas realizadas como producto de la participación en el mercado de trabajo, como sucede en los países con regímenes de bienestar de tipo mediterráneo, se expresó en un fuerte apoyo de los ciudadanos a los sistemas de seguridad social (especialmente las pensiones) y en una lealtad mucho más débil a los programas de protección social para niños y jóvenes. Los menores de 30 años mostraron una capacidad más reducida de articular sus intereses colectivos en pos de una agenda política que respondiera a sus intereses. Todo ello explica el diferente impacto que las políticas de austeridad han tenido en los distintos grupos etarios en España, y al mismo tiempo ha provocado un interés creciente en los decisores políticos, en los analistas sociales y en la opinión pública sobre los futuros escenarios del pacto de solidaridad intergeneracional que sustenta nuestro sistema de bienestar.

El presente artículo participa de dicho debate analizando los procesos que condujeron a un desarrollo diferenciado de las grandes políticas respecto a los diferentes grupos etarios. Reseñamos diversos informes de investigación (nacionales e internacionales) y analizamos datos oficiales para arrojar luz sobre las actuaciones públicas en relación con la infancia, los jóvenes y las personas mayores entre 2008 y 2014. Con objeto de situar este conjunto de evidencias en su contexto, destacamos los cambios producidos en las reglas de elegibilidad, así como en la movilización de estos diferentes grupos etarios en defensa de sus intereses en el ámbito de la protección social, a la vez que abordamos las narrativas dominantes planteadas por los actores políticos y mediáticos acerca del merecimiento de dicha protección social en las distintas etapas del ciclo vital de un individuo durante la crisis. En las conclusiones recogemos algunas reflexiones que, a partir del análisis realizado, invitan a pensar sobre la conveniencia de replantear los fundamentos de pacto intergeneracional para el futuro próximo en España.

1. EL CONTEXTO DE LA GRAN RECESIÓN Y EL CAMINO HACIA LA AUSTERIDAD

Los desequilibrios macro-económicos que afectaron a España a partir de 2008 estaban ya presentes antes de esa crisis. Durante la década anterior, España fue uno de los países de la Unión Europea que mejor atendió el cumplimiento de los criterios de estabilidad de Maastricht: las finanzas de las Comunidades Autónomas (CC.AA) estaban prácticamente equilibradas y el Gobierno central experimentó un superávit presupuestario en 2007. Sin embargo, los efectos de la crisis provocaron un importante déficit público que, según datos del Ministerio de Hacienda, alcanzó un máximo del 11,1 % en 2009, con un aumento muy pronunciado de los niveles de deuda pública, del 36,1 % en 2007 a casi el 100 % en 2014 (Cabral et al., 2010).

Además de los errores de diseño institucional de la eurozona, insuficientemente preparada para hacer frente a shocks asimétricos (De Grauwe, 2013), existían problemas específicos de la economía española que la hacían particularmente vulnerable: las peculiaridades estructurales del mercado de trabajo (segmentación, rigidez y escaso nivel de conversión de los contratos laborales temporales en indefinidos) (Bentolilla et al., 2012), la inversión en sectores de bajo valor añadido, la baja productividad y relativamente escasa inversión en desarrollo tecnológico de los procesos productivos, o la elevada dependencia de sectores como la construcción y el turismo (Fernández-Villaverde y Ohanian, 2009). Aunque la economía creció y generó superávits en los años de bonanza económica, el país seguía experimentando altos niveles de desempleo, junto con una creciente presencia de contratos de corta duración, lo que hacía que el empleo y los ingresos fiscales estuvieran especialmente expuestos a las fluctuaciones del ciclo económico (Conde-Ruiz y Marín, 2013).

Muchos de los problemas de España están relacionados también con la configuración de su sistema de bienestar. A pesar de los esfuerzos por ponerse a la altura de los modelos más avanzados, buen número de necesidades sociales seguían sin estar adecuadamente atendidas por el Estado de bienestar español en 2008. Esto se debió en gran medida al conservadurismo fiscal practicado por los diferentes gobiernos hasta esa fecha². Tradicionalmente, las carencias del sistema de protección social eran cubiertas por la familia (sobre todo por las mujeres), que se ocupaban de las personas dependientes, sea en su etapa infantil o en la tercera edad. Durante la crisis, sin embargo, se han hecho evidentes los indicios de que el peso de la

² La oficina estadística de la Comisión Europea (Eurostat) informa que en 2008 el gasto social en España fue del 21,6 % mientras que alcanzó el 24,9 % en Italia, el 27,3 % en Suecia, el 25,2 % en Alemania y el 28,4 % en Francia ese mismo año.

familia estaba en claro retroceso en España, dejando importantes necesidades sociales insuficientemente atendidas (Moreno y Marí-Klose, 2013).

Las prestaciones sociales no llegan a una gran parte de las personas desempleadas, que o bien tienen vidas laborales demasiado cortas para cumplir los criterios de elegibilidad, o han estado empleadas de manera informal en la economía sumergida. Mientras que los trabajadores más experimentados (y las personas de edad avanzada, en general) se convierten en los principales beneficiarios de los programas de protección social, los trabajadores jóvenes y las familias que dan mayoritariamente fuera de la red de apoyo que las políticas sociales proporcionan.

A lo largo de las últimas décadas, el mercado laboral se ha caracterizado por unas tasas de desempleo elevadas que afectan a determinados colectivos, especialmente a los jóvenes y a los adultos desempleados de larga duración (más de doce meses en paro). Las tasas de desempleo se han mantenido en niveles muy altos, sobre todo durante las recesiones económicas, cuando se destruyen muchos empleos precarios (temporales y/o con contratos a tiempo parcial) en el segmento secundario de un mercado laboral dual y profundamente desigual. Ante las turbulencias económicas y la reducción de la demanda, las empresas tienden a reajustar sus plantillas prescindiendo de los trabajadores con contratos de corta duración y de aquellos con menores costes de despido, manteniendo a los trabajadores fijos.

El gran volumen de trabajadores jóvenes con contratos precarios explica la tendencia al descenso drástico del empleo cuando la economía comienza a desacelerarse. Otros graves problemas del mercado laboral español son el aumento de los «trabajadores pobres» (asalariados que están por debajo del umbral de pobreza) y de los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni cursan alguna actividad formativa (los denominados «Ni-Nis»).

La protección por desempleo en España se ha concebido como un sistema de seguridad social que compensa las pérdidas salariales de cada individuo. En la actualidad, constituye una mezcla de diferentes regímenes (tanto contributivos como asistenciales), que ofrece diferentes niveles de protección en función del historial contributivo, la duración del desempleo, la edad y/o la estructura familiar del beneficiario. Los programas contributivos exigen que el trabajador no se encuentre de forma voluntaria en una situación de desempleo, que haya cotizado al seguro de desempleo durante un periodo mínimo, que demuestre su disponibilidad para la búsqueda activa de un trabajo y que acepte ofertas adecuadas de empleo. El nivel asistencial cubre a los desempleados que han finalizado su derecho a la prestación contributiva, así como a aquellas personas que no tienen derecho a los regímenes contributivos.

En 2013 España gastó menos que la media europea en políticas de empleo, con un acentuado descenso del gasto en políticas activas: según datos de los Presupuestos Generales para ese año, sólo el 22 % del total, frente al 33 % de la media europea, reforzando así una tendencia negativa previamente existente.

En respuesta a la crisis económica de 2008 y a la contracción del crédito que le siguió casi de inmediato, el Gobierno de España, en un intento desesperado por mantener el empleo, implementó unas políticas de estímulo keynesianas a lo largo de 2009. En la primavera de 2010 se invirtió la orientación de estas políticas expansionistas, con un plan integral de reducción del déficit que incluía importantes recortes en el gasto social.

El proceso de consolidación fiscal iniciado en 2010 tuvo un impacto negativo en el Estado de bienestar español ya que se tradujo en un significativo descenso del gasto social, reduciendo tanto la cobertura como la calidad de los programas de bienestar. Este nuevo rumbo se hizo manifiesto unos meses más tarde, en diciembre de 2011, tras la vuelta al poder de un Gobierno conservador y en un contexto de crisis que se agravaba, cuando se reformaron todos los ámbitos de las políticas sociales, principalmente mediante drásticas restricciones del gasto público (Del Pino, 2013).

Según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014), entre 2011 y 2013, el Gobierno central redujo el gasto en educación un 34,6 %, en sanidad un 9,6 %, en promoción del empleo un 48,5 % y en protección por desempleo un 11,4 %. Por su parte, los gobiernos autonómicos realizaron recortes adicionales: 8,2 % en educación, 6,4 % en sanidad, 18,5 % en protección social, 7,9 % en servicios sociales y promoción social y 34 % en estímulo al empleo.

Entre las políticas más directamente afectadas por los recortes se encontraron los programas que abordaban las necesidades asociadas a los Nuevos Riesgos Sociales (NRS), entendidos como los riesgos a los cuales las personas se enfrentan en el transcurso de su ciclo vital como consecuencia de la transformación de los mercados laborales, de las transformaciones demográficas (envejecimiento, migraciones, etc.) y de los cambios en los valores sociales en la actualidad.

Un número cada vez mayor de personas en las sociedades postindustriales batallan a diario con las consecuencias de carreras laborales intermitentes, las consecuencias de estar atrapados en un trabajo poco

calificado y mal remunerado, de carecer de una vida laboral que dé acceso a una seguridad social adecuada, de tener unas competencias profesionales que se quedan obsoletas, de estar desprotegidos frente a la discapacidad, de volverse vulnerables y carecer de apoyo familiar, de experimentar grandes dificultades para alcanzar la independencia económica, de las dificultades para emanciparse del hogar paterno, para formar una pareja o para convertirse en padres.

Muchas de las necesidades relacionadas con los NRS son generalmente experimentadas por las personas más jóvenes y están vinculadas a problemas a la hora de insertarse en el mercado de trabajo y de establecer una posición dentro del mismo, o bien al aumento de las responsabilidades de cuidado cuando se forma una familia (Taylor-Gooby, 2004).

En los años que precedieron a la crisis, el Gobierno socialista (2004-2011) puso en marcha diversas iniciativas de reforma destinadas a adaptar el Estado de bienestar español a los NRS, incluyendo políticas para favorecer la autonomía residencial de los jóvenes, garantizar los cuidados de larga duración de las personas dependientes, promover el empleo femenino y la conciliación (a través de un sistema de guarderías públicas), fomentar la natalidad y ayudar a las familias jóvenes mediante subvenciones por cada nuevo nacimiento. Así, el gasto en protección social para las familias y la infancia aumentó muy por encima de la media europea entre 2004 y 2010.

En un clima de optimismo económico, estas medidas representaron un cambio importante respecto a los modelos tradicionales del Estado de bienestar del sur de Europa. Sin embargo, la expansión en esta línea no tuvo la continuidad suficiente como para asegurar la necesaria consolidación institucional. Con el estallido de la crisis, esos programas fueron sacrificados para responder a las crecientes demandas financieras de los estabilizadores fiscales automáticos y las prestaciones monetarias de carácter contributivo (fundamentalmente el desempleo y las pensiones). Las políticas recientemente creadas y orientadas a atender a los NRS se vieron recortadas de manera considerable.

Las consecuencias del aumento del desempleo y la desprotección de amplios segmentos de la sociedad española en un contexto de adversidad se hicieron notar de forma generalizada. España es uno de los países donde más aumentaron las desigualdades durante la crisis económica: actualmente es uno de los países de la OCDE con mayores índices agregados de desigualdad. El indicador de la población española en situación de pobreza y/o exclusión social también se deterioró, lo que trajo como consecuencia que la proporción de personas en esas condiciones alcanzara el 29,2% en 2014, frente a una media en la UE del 24,4%. Esto representa un aumento de más de 1,3 millones de personas en comparación con 2010.

2. MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

El peaje pagado por la infancia, los jóvenes y las personas mayores durante los seis años que duró la crisis económica empezada en 2008 ha sido sustancialmente diferente. La mayoría de indicadores señalan que el deterioro del bienestar y de la protección se concentró en los niños y los jóvenes. Entre 2008 y 2014, diversos informes internacionales señalaron que el Estado de bienestar español tendía a asignar las ayudas monetarias a los hogares de forma bastante regresiva: los tramos de ingresos medios y altos acababan recibiendo una cantidad sustancial de transferencias, mientras que los grupos más pobres, en la mayoría de los casos, no tenían garantizada una protección adecuada (OECD, 2014). Entre los grupos más desprotegidos, los hogares formados por jóvenes estaban sobre-representados, y en muchos de ellos residían menores de edad.

Las tasas de pobreza en la infancia (medidas según el umbral convencional del 60% de la renta mediana nacional) aumentaron gradualmente durante ese mismo periodo. La infancia mantuvo los niveles de pobreza más elevados de todos los grupos de edad (en torno al 30%). Más notable fue el aumento de la pobreza extrema entre la infancia (niños que vivían en hogares con rentas disponibles inferiores al 40% de la renta nacional media equivalente). Entre 2008 y 2015, el porcentaje de niños viviendo en esas circunstancias aumentó del 12% al 16,7%, lo que situó a España en los primeros puestos entre los países europeos en relación a ese indicador (Marí-Klose, Julià y Cerviño, 2018).

Las dificultades financieras experimentadas por las administraciones públicas se materializaron en muchos recortes en los presupuestos dedicados a las políticas específicas para la infancia. Según las estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Económicos Tomillo para un informe de UNICEF (2015), el gasto total en infancia se redujo en 7.776 millones de euros (un 16,4%) entre 2010 y 2013, una reducción que fue más perjudicial para aquellos programas que estaban ya infra-dotados de partida.

La posición socio-económica de los jóvenes empeoró en mayor medida que la de cualquier otro grupo etario. De ahí que los jóvenes experimentaran el mayor aumento de las tasas de pobreza. El riesgo de pobreza entre la población de 15 a 29 años aumentó del 18,5% en 2008 al 30,1% en 2016. Después solo disminuyó lentamente: 29% en 2017, 28,5% en 2018. En 2018, el riesgo de pobreza entre los jóvenes era 7 puntos porcentuales superior al de la media de la población, mientras que en 2008 se situaba 1,3 puntos por debajo (Marí-Klose, Julià y Cerviño, 2018).

El aumento de la pobreza fue un reflejo del deterioro de las condiciones laborales de los jóvenes. El desempleo se disparó: la tasa de empleo entre los jóvenes de 16 a 24 años cayó del 28% en 2009, al 16,7% en 2014. La gran mayoría de ellos permanecieron en la escuela, o se convirtieron en Ni-Nis (grupo cuya proporción aumentó bruscamente). Asimismo, decenas de miles de jóvenes emigraron cuando la crisis se hizo más aguda. Este sector de población empezó a ser considerado por la opinión pública nacional como una «generación perdida», sobre la que el desempleo y la precariedad laboral dejarían una «huella imborrable». Los datos del Banco de España (2019) destacan las marcadas diferencias en los activos patrimoniales disponibles por esta cohorte con respecto a los que tuvieron sus predecesores en décadas anteriores, cuando tenían la misma edad.

Tras una década de crecimiento económico y de fácil acceso al crédito y a los préstamos hipotecarios, durante la cual los jóvenes encontraron cada vez más oportunidades de alcanzar la autonomía residencial a edades más tempranas, la crisis frenó radicalmente esta tendencia. Las tasas de emancipación se estancaron hasta 2010, para luego descender progresivamente a partir de 2011 (Gentile y Valls, 2015).

El bienestar económico de las personas mayores contrasta con los graves problemas experimentados por la infancia y la población joven. Las personas de la tercera edad no vieron afectadas sus condiciones de vida: los índices de pobreza para esta categoría social disminuyeron en los mismos años en que se deterioró la situación de los menores de 35 años. Este descenso no reflejaba un aumento de sus ingresos mensuales, sino la mejora de su posición relativa en la distribución de los ingresos dentro de la población en su conjunto.

Con la salvedad de algunos pequeños reajustes, sus derechos de pensión se mantuvieron. Las prestaciones fueron actualizadas durante la mayoría de esos años de desaceleración económica. Además, un número creciente de personas que accedieron a la jubilación pertenecía a una generación que había disfrutado de extensas vidas laborales y salarios relativamente altos percibidos durante el periodo anterior a la crisis. La mayoría de los pensionistas habían participado en regímenes contributivos, y las condiciones más favorables del mercado de trabajo que pudieron disfrutar durante sus itinerarios laborales supusieron una mejora notable de las prestaciones de los nuevos pensionistas en comparación con los que habían adquirido sus derechos en épocas anteriores más turbulentas: por todo ello, sus ingresos medios aumentaron.

Un número cada vez mayor de hogares de edad avanzada está formado por parejas en las que ambos cónyuges han completado unas vidas laborales que les otorgan un derecho a prestaciones de jubilación adecuadas. Esta evolución es también el resultado de la incorporación tardía de las mujeres al mercado laboral formal. A partir de finales de los años setenta y ochenta, las nuevas generaciones de mujeres mantenían el empleo a lo largo de su vida adulta. A medida que las primeras generaciones de mujeres con trayectorias laborales más largas empezaron a llegar a la edad de jubilación, aumentó el número de los hogares de jubilados con doble ingreso, de manera que el riesgo de pobreza en este grupo etario disminuyó gradualmente.

3. UNA RESPUESTA POLÍTICA DIFERENCIADA A RIESGOS DE VULNERABILIDAD

El bienestar de la infancia, de los jóvenes y de la tercera edad ha seguido tres caminos diferentes durante la crisis empezada en 2008. El resultado refleja el impacto asimétrico del deterioro del mercado laboral y de las condiciones económicas en cada uno de estos grupos, pero también su éxito (o fracaso) a la hora de atraer la atención social y política hacia sus vulnerabilidades, así como su capacidad para impulsar respuestas políticas a sus situaciones particulares.

3.1. Personas mayores

Entre 2008 y 2014, el poder adquisitivo de las personas mayores se mantuvo en gran medida, al tiempo que los nuevos pensionistas vieron mejorada su condición socio-económica gracias a los derechos acumulados a lo largo de sus itinerarios laborales. Aunque en ocasiones se planteó la posibilidad de introducir recortes en las prestaciones por jubilación, al estilo de los que se habían aplicado con severidad en otros

países gravemente afectados por la crisis como Grecia, este tipo de iniciativas nunca se aplicaron en España de manera significativa. Los programas de protección social para las personas mayores estaban protegidos contra la austeridad por al menos tres factores:

3.1.1. *Protección constitucional*

El artículo 50 de la Constitución Española establece que:

«Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar a través de un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

Esta disposición, que rara vez se encuentra en las constituciones de otros países europeos, indica un firme compromiso con la protección económica de las personas mayores. La cláusula «pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas» no implica que las pensiones estén protegidas contra los recortes. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha dejado claro que los poderes públicos cuentan con la facultad de ajustar las prestaciones de jubilación según las circunstancias sociales y las necesidades económicas que puedan restringir la disponibilidad de recursos y siempre que se mantenga un sistema garantista³.

A pesar de esta limitación, la disposición ha jugado un poderoso papel simbólico en la vida política española. Desde el final de la crisis, los partidos de izquierda se han referido con frecuencia a la Constitución en sus intentos de enmarcar el debate parlamentario sobre la adecuación de las pensiones. En este sentido, *Podemos* ha insistido en que la actualización de las prestaciones atendiendo a la inflación anual debe considerarse un mandato constitucional. Ninguna negociación entre partidos sobre la sostenibilidad de las pensiones a largo plazo podría legitimamente contradecir este principio. Para el PSOE, una futura reforma constitucional constituiría una oportunidad para reforzar la protección de los niveles de renta de los pensionistas frente a potenciales ajustes que pudieran tratar de cuestionar el derecho de los pensionistas a mantener su poder adquisitivo.

3.1.2. *La legitimidad de los derechos de los pensionistas*

En las dos últimas décadas, el Centro de Investigaciones Sociológicas ha realizado encuestas sobre el respaldo que los ciudadanos españoles dan a las diferentes políticas sociales. Las series temporales de datos muestran invariablemente que el sistema de pensiones goza de una gran legitimidad, y que los pensionistas son percibidos como los beneficiarios más «merecedores» de la protección social pública. Así, durante la crisis económica, el apoyo a las pensiones aumentó: en 2008 el 85% de los ciudadanos se oponía a cualquier recorte en las pensiones; en 2012 ese porcentaje escaló hasta el 94%. Además, desde 2010, más de la mitad de los españoles cree que el gasto público en pensiones es excesivamente bajo (Calzada y Del Pino, 2016).

La actitud favorable a la protección de los pensionistas se refleja también en las narrativas ampliamente compartidas en la sociedad española. Según una de las más populares, las personas de edad avanzada constituyen una generación particularmente desafortunada, que se enfrentó a grandes dificultades durante buena parte de su vida: la guerra civil (para los más mayores), la posguerra y los tiempos oscuros de la dictadura en los años cuarenta y cincuenta, la falta de libertades civiles antes de 1978 y una lenta convergencia económica y social con Europa durante la transición a la democracia. De acuerdo con esta narrativa, las generaciones jóvenes que hoy viven cómodamente estarían en deuda con las anteriores por haber jugado un rol clave en la modernización del país.

De acuerdo con una segunda narrativa, en una sociedad familista como la española, el bienestar económico de los mayores constituiría una pieza fundamental para la protección de las generaciones más jóvenes. Los pensionistas son con frecuencia considerados como una fuente crucial de apoyo financiero para sus hijos mayores y, eventualmente, también para sus nietos (Flaquer, 2004). Independientemente de la veracidad

³ Sentencias del Tribunal Constitucional STC 100/90 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1525>) y STC 49/2015 (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24347>), entre otras.

de este planteamiento, la reputación de las personas mayores como puntal de apoyo de las generaciones más jóvenes refuerza la legitimidad de las políticas destinadas a proteger su situación económica. La merma de sus recursos, como resultado de eventuales recortes, amenazaría la red familiar de seguridad que se supone que los pensionistas proporcionan a sus hijos y nietos.

3.1.3 El riesgo político de los recortes para los gobiernos

Dada la popularidad de las políticas de pensiones y el «merecimiento» que se atribuye a los beneficiarios de estas transferencias de renta, los gobiernos corren el riesgo de ser penalizados electoralmente si plantean recortes de estas prestaciones sociales. Desde hace tiempo se sabe que los pensionistas tienden a castigar las agendas de austeridad que perjudican sus intereses (Pierson, 1994). A través del análisis de su comportamiento electoral se observa que los votantes españoles de mayor edad tienden a mostrar orientaciones «egocéntricas» a la hora de decidir su voto (Marí-Klose, 2012). Son más propensos a castigar al Gobierno si albergan una valoración negativa de su actuación en relación con las políticas de las que más se beneficiaban (pensiones y sanidad), pero son en gran medida insensibles a la actuación del Gobierno en otros ámbitos políticos (educación, vivienda y empleo).

Dado que los pensionistas en España constituyen un bloque de más de ocho millones de potenciales votantes (cerca de una cuarta parte del electorado), con intereses bien definidos en cuanto a la adecuación y actualización de las pensiones, el Gobierno contaba con razones evidentes para evitar el recorte en este ámbito y concentrar sus iniciativas de recorte en otros programas de protección social. Por su parte, los partidos de la oposición tienen claros incentivos para aprovechar la movilización contra la austeridad si esta va orientada en contra de los intereses de los pensionistas. Cabe añadir que los pensionistas en España han sido tradicionalmente un grupo muy reivindicativo, tanto por medios convencionales (el voto), como a través de otras formas de movilización (protestas y reuniones públicas) (Amezcuza y Alberich, 2020).

El derecho de los pensionistas a mantener su poder adquisitivo también ha sido firmemente defendido por los principales sindicatos españoles (UGT y CCOO). Tanto los sindicatos como la gran mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria se opusieron a la reforma de las pensiones de 2013 aprobada por el Gobierno conservador de Mariano Rajoy por la que se establecía un nuevo índice de revalorización anual (de aplicación inmediata) y un «factor de sostenibilidad» (que se introduciría a partir de 2019). Así, a partir de 2014, las pensiones se revalorizarían en función de una fórmula que tuviera en cuenta el balance de ingresos y gastos (que comenzó fijándose en el 0,25 % anual) en lugar de utilizar el parámetro tradicional basado en el Índice de Precios al Consumo (IPC). Desde 2019, las pensiones iniciales se vincularían automáticamente al aumento de la esperanza de vida.

En este contexto, el poder político de los pensionistas se hizo evidente. En otoño de 2017, los pensionistas protagonizaron diversas y multitudinarias protestas en todo el país para exigir la mejora de sus pensiones. El detonante de esta movilización fue una carta de la Seguridad Social donde se les comunicaba que su pensión volvería a aumentar un 0,25 % ese año. Dado que la inflación en 2017 había alcanzado un valor superior a ese porcentaje (1,1 % a finales de año), los pensionistas sufrieron una merma en su poder adquisitivo (unos 8 euros al mes para un pensionista medio⁴). La mayoría de los partidos políticos reaccionaron rápidamente apoyando las demandas de este colectivo. La débil coalición política con la cual podía contar y los escaños insuficientes para aprobar la ley anual de presupuestos, forzaron el gabinete de Mariano Rajoy a suspender la reforma de las pensiones de 2013, restableciendo el procedimiento de revalorización según el IPC y retrasando la entrada en vigor del factor de sostenibilidad.

3.2. La infancia

La infancia sufrió de manera intensa la gran recesión. Los programas educativos y sociales orientados a promover el bienestar de este sector poblacional experimentaron recortes significativos y no fueron suficientes para satisfacer las nuevas necesidades. Sin embargo, la situación de niños y niñas vulnerables recibió atención creciente y se convirtió en una de las prioridades de acción política tras la crisis (Escapa, 2019). En particular, la llegada del partido socialista liderado por Pedro Sánchez al poder en 2018 supuso la irrupción de la pobreza infantil en la agenda de gobierno a partir de la creación del Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil.

⁴ Esto no había ocurrido en años anteriores, pues el IPC se mantuvo «congelado».

A pesar de que España experimentaba altas tasas de pobreza antes de la crisis, durante muchos años la anómala situación de la pobreza infantil en el país permaneció fuera del foco de la opinión pública. Si bien había sido reconocida y debatida en foros académicos, y no había pasado desapercibida entre las entidades sociales especializadas, siempre resultó difícil proyectar adecuadamente la cuestión para que fuese reconocida como un problema social relevante y pudiera entrar en el debate social, así como en el proceso de toma de decisiones políticas.

El cambio que se produce en estos años puede considerarse el efecto conjunto de al menos tres factores: (i) la influencia de debates que estaban teniendo lugar en otros lugares de Europa; (ii) el trabajo de académicos y entidades del Tercer Sector dedicados a analizar la cuestión y/o a prestar servicios a las poblaciones en riesgo; y (iii) la intensificación de los problemas sociales provocados por la crisis. Detallamos brevemente cada uno de estos puntos a continuación.

3.2.1. *Los debates internacionales*

Al igual que ocurre en otros ámbitos de políticas públicas, la agenda política existente en cada momento en otros países de referencia, así como en la Unión Europea, ha contribuido claramente a situar la lucha contra la pobreza y la exclusión en la infancia en la primera línea del debate político en España. Una figura destacada para entender la evolución de estas políticas en Europa a principios de la década de los 2000 fue el ex Primer Ministro británico, Tony Blair. En la primavera de 1999, Blair se comprometió enfáticamente a acabar con la pobreza infantil: el Reino Unido debía convertirse en un país de oportunidades, donde el destino no estuviera marcado desde el nacimiento. Además, en el nuevo contexto de una economía global del conocimiento, el pleno desarrollo de las capacidades de niños y niñas se consideró imprescindible para mejorar la competitividad internacional del país. La infancia pasó a ocupar el centro de un nuevo discurso sobre «Inversión Social» inscrito en el marco de una nueva corriente ideológica surgida en el seno de la socialdemocracia: la denominada «Tercera Vía».

Las iniciativas políticas de los gobiernos de Blair, y posteriormente de Gordon Brown, representaron un extraordinario despliegue político e institucional, acompañado de un notable esfuerzo presupuestario. Los gobiernos laboristas no consiguieron erradicar por completo la pobreza infantil, pero muchos indicadores de vulnerabilidad socio-económica de la infancia en el Reino Unido mejoraron notablemente: el riesgo de pobreza relativa disminuyó un 16 % entre 1998-99 y 2007-09, y el porcentaje de niños y niñas por debajo del umbral de pobreza absoluta se redujo a la mitad (Steward, 2009).

Siguiendo el ejemplo británico, y con mayor o menor ambición, otros países lanzaron sus propias iniciativas. Desde mediados de la primera década del siglo XXI, Alemania, Irlanda y, más recientemente, Francia (tras la llegada al poder de Macrón) han desarrollado importantes políticas de inversión para apoyar a las familias, reforzando la lucha contra la pobreza infantil. Antes de la crisis, Portugal y España ampliaron también los recursos destinados a estas políticas, aunque sus iniciativas no priorizaron inicialmente a los sectores más desfavorecidos (Marí-Klose, 2019).

A partir de mediados de la primera década del siglo XXI, diversos organismos internacionales comenzaron a señalar los anómalos niveles de pobreza infantil en España. Las primeras señales de alarma aparecen en el *Joint Report on Social Security and Social Inclusion* de la Comisión Europea, donde España no sólo destacaba como uno de los países con mayor incidencia de pobreza infantil, sino también como uno de los Estados miembros de la UE más ineficaces en la reducción de esta pobreza a través de transferencias públicas. A lo largo de estos años otros informes y pronunciamientos de la OCDE y del Consejo de Europa llamaron la atención sobre esta anómala situación. A esto hay que añadir que la principal referencia constitucional que alude en España a la protección de la infancia, lo hace señalando que sus derechos son especialmente protegidos de acuerdo con los tratados internacionales (artículo 39.4 de la Constitución española de 1978), algo que no sucede con la misma intensidad con el resto de colectivos. En virtud de este artículo de la Constitución, en realidad, tiene especial importancia en España lo que indique el Comité de los Derechos del Niño en interpretación del cumplimiento del país respecto de la Convención de 1989.

En el informe periódico de 2010, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU había lanzado una petición a España para que abordara el problema de la pobreza infantil. En el informe periódico de 2018, ese mismo Comité se declaró seriamente preocupado por el hecho de que el nivel de inversión en la infancia por parte del Gobierno español no había sido lo suficientemente alto como para compensar el impacto negativo de la crisis iniciada en 2008 y que esto había contribuido a un incremento de la pobreza y la desigualdad

social, e instaba a España a «definir partidas presupuestarias para los niños y niñas en situación de desventaja o marginación que pudieran requerir de acciones afirmativas, y de asegurarse de que esos mismos recursos públicos estén protegidos incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias» (Comité de los Derechos del Niño, 2018; observación 9c).

3.2.2. El trabajo de académicos y entidades sociales

La inclusión de la pobreza infantil en el debate público se debe en gran medida también a la labor de diversas entidades sociales. Su papel a la hora de llamar la atención sobre este fenómeno, describirlo como una violación de los derechos de los niños y niñas y denunciar sus implicaciones, además de reivindicar la adopción de medidas políticas, ha constituido un factor clave para lograr un cambio de políticas en este ámbito. Ha tenido que pasar un tiempo, sin embargo, antes de que este esfuerzo redundara en resultados tangibles. Tras una prolongada crisis, una larga lista de necesidades sociales competía, lógicamente, por la atención pública.

Salvo excepciones puntuales, durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, la vulnerabilidad de la infancia en España recibió poca atención por parte de la investigación social. Las escasas evidencias disponibles solamente podían encontrarse en los informes internacionales que se iban publicando acerca del fenómeno. Los primeros trabajos académicos que prestan atención específica a la pobreza infantil en España se remontan a finales de los años noventa, con una investigación pionera patrocinada por UNICEF (Cantó y Mercader-Prats, 1998). En los años siguientes fueron ya muchas más las investigaciones académicas publicadas sobre el tema, aunque hubo que esperar hasta finales de la primera década del siglo XXI para encontrar los primeros informes que contribuyeran a situar la pobreza infantil en el foco de la atención pública.

En 2008, el *Informe sobre la Inclusión Social en España*, auspiciado por la fundación de una caja de ahorros (Marí-Klose et al., 2008), alcanzó una fuerte repercusión mediática al mostrar a la infancia como el segmento etario con mayor incidencia de pobreza relativa en nuestro país. A medida que se extendía el deterioro social causado por la recesión y la austeridad, informes adicionales de otras entidades sociales (como Cáritas, UNICEF, Save the Children y Educo) reafirmaron la anómala situación de la pobreza infantil en España. Estos informes, junto con las recomendaciones de los organismos internacionales, fueron determinantes a la hora de impulsar la demanda política de medidas específicas para combatir la pobreza infantil. Sus principales resultados alimentaron campañas de sensibilización pública cada vez más frecuentes y eficaces.

Todas estas entidades forman parte de la Plataforma de Organizaciones de Infancia, que elabora el principal Informe Complementario de España, alternativo al Informe (principal) de aplicación que presenta el Gobierno ante el Comité de los Derechos del Niño, sobre el cumplimiento periódico de la Convención de 1989. De este modo, las entidades se convierten en sujetos fundamentales para que el Comité adquiera información de primera mano sobre las vulneraciones de los derechos de la infancia, que son luego recogidas (si concluye que son ciertas) en las Observaciones y recomendaciones que emite hacia los poderes nacionales⁵.

Hay que destacar también la labor de la Fundación La Caixa, desarrollada esencialmente en dos frentes: la promoción de la investigación aplicada y la reflexión sobre la pobreza y la exclusión en la infancia, y el desarrollo de un modelo de atención integral a las familias y a la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social desde 2007 (Caixa Proinfancia) que ha contribuido a que un gran número de entidades del tercer sector subvencionen y promuevan intervenciones sociales en este ámbito.

3.2.3. La intensificación de los problemas sociales de la crisis

A lo largo de los años de recesión la investigación social fue revelando «daños» producidos por la crisis, como, por ejemplo, el creciente número de casos de desnutrición infantil. Diversas manifestaciones del problema aparecen repetidamente en los medios de comunicación: niños y niñas que no desayunan antes de ir a la escuela; menores con problemas de concentración durante las clases por falta de una nutrición adecuada; los problemas de muchas familias para que sus hijos e hijas puedan acceder a un comedor escolar; la situación de los menores más desfavorecidos durante las vacaciones cuando no funcionan los comedores escolares; etc.

⁵ Agradecemos este apunte a uno de los revisores anónimos del texto.

Desde 2012, el Defensor del Pueblo español ha dictado distintas recomendaciones encaminadas a tratar de garantizar la alimentación infantil en las instalaciones escolares y en las ciudades. La preocupación también surgió a nivel autonómico. Así, en agosto de 2013, un informe del *Síndic de Greuges* (el Defensor del Pueblo catalán) alertó sobre los riesgos de desnutrición de 50.000 niños en esa comunidad, y mencionó casos concretos de desnutrición, provocando con ello una gran tormenta mediática. Esto llevó a algunos gobiernos autonómicos a poner en marcha iniciativas para atajar ese problema en el ámbito de sus competencias.

Otro problema que atrajo la atención de los medios de comunicación y de la sociedad durante la crisis fueron los desahucios, en particular los que afectaban a hogares donde residían menores. El principal actor en la lucha por situar los desahucios en el centro de la atención pública fue la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), una organización ciudadana creada en 2009. Pero, durante mucho tiempo, la situación de la infancia desfavorecida permaneció prácticamente invisible. En 2012, Save the Children calculó que en el 82% de los hogares desahuciados residían menores, y el efecto de esa experiencia podía ser devastador para ellos. En 2013, un informe del Comisario Europeo de Derechos Humanos, tras una visita a España, destacó el impacto de los desahucios en la vida cotidiana de las familias con niños y niñas, instando a las administraciones públicas a proporcionarles un alojamiento alternativo. En 2015, la Plataforma de Organizaciones de Infancia publicó el documento *La infancia: Una prioridad para la agenda política* donde, entre otras propuestas, solicitaba a las autoridades públicas que «protejeran especialmente a las familias con niños de los desahucios en el marco general de protección del derecho a la vivienda».

Desde 2017 varias sentencias han reforzado la protección de los niños y niñas implicados en desalojos forzados. Según una sentencia del Tribunal Supremo, que revocó una sentencia de un tribunal administrativo sobre el desalojo de una madre con tres menores, ante situaciones de vulnerabilidad, las autoridades están obligadas a establecer una vía para la protección efectiva de los menores expuestos a órdenes de desalojo⁶. El Tribunal Supremo corrigió también a los tribunales inferiores por no tener en cuenta la legislación interna de protección de menores que estipula el interés de éstos como una prioridad, como se deriva de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (1989).

Por todo ello, como se ha visto en este apartado, la vulnerabilidad social y económica de la infancia ha entrado en la agenda pública y ha ganado protagonismo. A partir de 2014, una vez retomado el crecimiento económico y con la crisis «técnicamente» superada, muchas voces reclamaron la recuperación de los niveles de inversión anteriores para hacer frente a los estragos sociales producidos por la austeridad. El ansia por abordar el problema de la pobreza infantil a través de inversiones se hizo visible incluso en el acuerdo de investidura entre el *Partido Popular Ciudadanos*, firmado tras las elecciones de junio de 2016: «150 compromisos para mejorar España». Dicho documento incluía un plan contra la pobreza infantil (Plan INFANCIA), que se desplegaría a lo largo de la legislatura, dotado con 1.000 millones de euros el primer año (2017) y 1.560 millones los tres siguientes. Sin embargo, el plan no se materializó en una partida equivalente en la nueva ley de presupuestos publicada unos meses después y tampoco en la de 2018. Las referencias a la pobreza infantil comenzaron a aparecer en el debate político, y en particular en los debates de la Comisión de Derechos de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de los Diputados, creada en 2016. Allí, los partidos políticos comenzaron a elaborar propuestas legislativas que, por primera vez, ponían en primer plano los derechos y las condiciones sociales de niños y niñas.

3.3. La juventud

Entre 2008 y 2014 los problemas de inserción laboral de los jóvenes y su prolongado estancamiento en situaciones precarias y de paro involuntario en el mercado de trabajo provocó un deterioro general de sus condiciones socio-económicas (Gentile y Valls, 2015), provocando largos retrasos en su proceso de emancipación y una mayor dependencia de sus progenitores. En ese periodo se publicaron numerosos análisis académicos sobre la situación de los jóvenes, y buen número de titulares de periódicos hicieron hincapié en la situación de una generación «perdida» o «sin futuro».

A pesar de ello, la opinión pública adulta no consideró a estos jóvenes como «merecedores» de ayudas sociales específicas y/o de una atención exclusiva por parte de los poderes políticos. En España, las desigualdades entre los jóvenes y las personas mayores son consideradas más legítimas que otras formas

⁶ Sentencia del Tribunal Supremo 1797/2017.

de desigualdad, y la creencia de que las vulnerabilidades que afectan a los más jóvenes son temporales y pueden ser abordadas cómodamente conviviendo con sus padres en el hogar familiar está ampliamente extendida (Marí-Klose y Marí-Klose, 2006).

En las etapas iniciales de sus trayectorias laborales, los jóvenes suelen encontrarse en las posiciones menos deseables de un mercado de trabajo fuertemente segmentado. En este modelo de relaciones laborales la legislación de protección del trabajo tiene un sesgo intrínseco a favor de los *insiders*, un grupo privilegiado de trabajadores fijos –generalmente de mediana y avanzada edad– que disfrutaban de posiciones favorables (puestos de trabajo garantizados, salarios elevados, prestaciones sociales relativamente generosas relacionadas con sus empleos) a expensas del resto de los empleados *outsiders*. Los jóvenes constituyen el arquetipo de esta segunda categoría. Los contratos con una duración determinada, el empleo estacional, las actividades por cuenta propia y el trabajo en prácticas les ofrecen oportunidades de empleo desiguales con una débil vinculación al mercado laboral, baja remuneración y, a menudo, malas condiciones de trabajo. En tiempos de desaceleración económica, asumen en gran medida las consecuencias de las estrategias de reajuste laboral de las empresas basadas en el principio de «último en ser contratado, primero en ser despedido».

Estas desventajas padecidas por los jóvenes se inscriben en un marco institucionalizado y mayoritariamente «normalizado» de relaciones inter-generacionales. Los adultos y las personas mayores, que suelen disfrutar de mejores condiciones de empleo y de protección social gracias a trayectorias laborales largas y estables, recuerdan a sus hijos y a sus compañeros más jóvenes que ellos atravesaron por las mismas circunstancias antes de alcanzar sus relativas ventajas actuales y les instan a esperar pacientemente su turno. Se trata de un pacto inter-generacional implícito, socialmente consentido y ampliamente aceptado como el estado natural de las cosas en una sociedad del sur de Europa con una base axiológica marcadamente familista (Moreno y Marí-Klose, 2013).

Durante la crisis, muchos jóvenes expresaron su frustración con este tipo de pacto, pero rara vez encontraron canales formales para hacer valer su voz en la agenda política, a diferencia de lo que ocurrió con personas mayores y niños, como hemos mostrado en los apartados anteriores. Aunque son diversos los factores que explican esas diferencias, la mayoría tienen que ver con las limitaciones que los jóvenes encontraron a la hora de tomar parte en la vida política e incidir en la toma de decisiones sobre cuestiones que conciernen a sus intereses.

A diferencia de lo que ocurre con la infancia y las personas mayores, las necesidades de los jóvenes no están blindadas en la misma medida por el ordenamiento jurídico español y por los tratados internacionales a los que España se ha adherido. En consecuencia, los tribunales tienen una base legal más frágil para reconocer a los jóvenes como un tramo de edad que merezca una atención especial. La Constitución española indica, de forma bastante genérica, que: «Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural» (artículo 48). No existe ningún desarrollo legislativo en forma de ley estatal integral que despliegue este mandato, en contraste con otros desarrollos legislativos que sí refuerzan y extienden la protección a la infancia (LO 1/1196 o Ley 267/2015) o de la tercera edad (leyes de seguridad social, pensiones, atención a la dependencia). Ninguna otra ley vigente entre 2008 y 2014, ni nacional ni autonómica, podría servir de referencia para impugnar las políticas de austeridad sufridas en primera persona por los y las menores de 30 años (Planas-Lladó, et al., 2014).

La posibilidad de que las demandas de los jóvenes fueran incorporadas a la acción política quedó mermada durante toda la Gran Recesión también por la escasa atención que los gobiernos prestaron al asociacionismo juvenil, organizado en el Consejo de la Juventud de España (CJE). En 2013 la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (responsable del conocido como Informe CORA), creada para adecuar la administración a las nuevas exigencias de contención del gasto público y de racionalización de la estructura burocrática, puso en su punto de mira al asociacionismo juvenil. Entre las medidas propuestas estaba la supresión del CJE, por su supuesta duplicidad de funciones con el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), (Mestre y Álvarez, 2018). Desde su fundación en 1983, el CJE había sido el organismo público donde estaban representadas las entidades juveniles de todo el Estado y actuaba como el principal actor institucional en defensa de los intereses de este colectivo en la esfera pública, en su calidad de organismo consultivo con poder propositivo y ejecutivo en materia de juventud.

Aunque el CJE no fue finalmente suprimido, en 2014 se aprobó la Ley 15/2014 de septiembre, de racionalización del Sector Público, que en su artículo 21 redefine la naturaleza jurídica del CJE al indicar que se configure como una entidad corporativa (pública) de base privada (es decir, mixta). Su financiación pasó a depender de subvenciones del INJUVE que se hacían efectivas a través de convenios anuales con el Go-

bierno central. De facto, con este cambio jurídico, el CJE perdía su autonomía originaria, y quedó expuesto a la inestabilidad política de esos años de crisis.

Esta situación abocó al organismo a condiciones de infra-financiación para mantener vivo el tejido asociativo juvenil en todo el país (Álvarez y Hernández, 2016). Numerosas entidades juveniles quedaron inactivas o vieron amenazadas su existencia en los ámbitos local y autonómico. En general, se redujeron (o perdieron eficacia) los programas del CJE que habían canalizado gran parte de la participación juvenil en las décadas precedentes.

El único programa de cierta entidad que se llevó a cabo a partir de 2014 fue la Garantía Juvenil, un paquete de políticas activas de empleo fundamentalmente destinado a jóvenes Ni-Nis, sostenido por una importante financiación europea y que en el primer bienio de su ejecución tuvo un éxito limitado en España. Algunas CCAA desatendieron las indicaciones del Gobierno central y los compromisos asumidos ante la Comisión Europea acerca de la adecuada ejecución de esta política, sin realizar ningún desarrollo normativo en materia. Además, la Garantía Juvenil no fue ejecutada por un organismo «de jóvenes», ya que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social se hizo cargo de su gestión, desplazando al INJUVE. A finales de 2015 se incluyó al CJE y la Plataforma de Organizaciones de Acción Social entre los miembros invitados al comité de seguimiento del Programa Operativo de Empleo Juvenil, pero sin asignarles ningún tipo de competencias ejecutivas.

A falta de un tejido de movilización propio, los jóvenes obtuvieron un apoyo muy residual también por parte de los principales sindicatos, cuyos miembros se reclutan sobre todo entre los trabajadores de mayor edad y con carreras laborales estables. En términos generales, los intereses de estos grupos prevalecieron frente a los de las necesidades y demandas de los jóvenes (Politikon, 2017).

La juventud tampoco encontró grandes oportunidades de ser escuchada en el marco de la competición electoral. Aunque constituye un grupo numeroso, su comportamiento electoral resulta menos predecible que el de los mayores y, en consecuencia, los partidos tienen menos incentivos para crear coaliciones de apoyo entorno a sus demandas. La participación de los jóvenes en las elecciones es, de hecho, relativamente baja en comparación con la de otros grupos etarios, y sus preferencias son más heterogéneas y «socio-tópicas». En otras palabras, a diferencia de los votantes de más edad, el abanico de políticas que les interesan suele ser más amplio, y tienen una menor predisposición a castigar a los gobiernos por su actuación electoral según las políticas relacionadas con la edad que más podrían beneficiarles (Marí-Klose, 2012).

A medida que se hacía más fuerte la zozobra provocada por la crisis, más crecía la desconfianza y el escepticismo entre los jóvenes españoles hacia los partidos políticos tradicionales, con los que se sentían cada vez menos identificados y por los cuales se veían cada vez menos representados. Este malestar hizo que los jóvenes buscaran otras vías para reclamar sus derechos, y que muchos de ellos se sumaran a las protestas del llamado 15-M, movilizaciones surgidas en mayo de 2011 y que exigían una nueva forma de hacer política frente a un sistema democrático que «les había engañado» (como afirmaban los lemas de los convocantes).

La agenda de las políticas juveniles no cambió significativamente en los años siguientes. Gran parte del electorado joven mostró su apoyo a *Podemos*, un nuevo partido político populista de izquierdas surgido en 2014. *Podemos* obtuvo un notable resultado electoral a finales de 2015 con un programa que prometía promover políticas dirigidas principalmente a los jóvenes: una legislación laboral que les protegiera contra la precariedad, educación superior gratuita, nuevas políticas de vivienda, etc. Sin embargo, tras las elecciones de 2015 y 2016, el Gobierno siguió en manos del *Partido Popular*, cuyo apoyo electoral se reclutaba sobre todo entre votantes adultos y mayores. En su programa electoral el *Partido Popular* describía la situación de los jóvenes como el resultado de un mercado laboral aletargado, aferrándose al dogma liberal de que el crecimiento económico resolvería, por sí solo, los problemas de inserción laboral de este colectivo (Marí-Klose, 2018).

CONCLUSIONES

Dar cuenta de la diferente capacidad mostrada por los distintos grupos etarios a la hora de influir en las reformas introducidas en las políticas sociales en España desde el inicio de la crisis económica de 2008-2014, requiere de una combinación de elementos analíticos que reflejen a) la importancia de las instituciones previamente existentes y de las «dependencias de la senda» que éstas establecen (Koelble, 1995; Steinmo et al., 1992), b) el papel de las ideas y su reflejo en las agendas pública y política (Taylor-Gooby, 2005), c) la movilización de los intereses de los diferentes grupos sociales y los conflictos distributivos que surgen entre

dichos grupos (Korpi, 1983; Natali y Rhodes, 2004), y d) la existencia de una ventana de oportunidad política en este caso representada por el shock económico exógeno provocado por la crisis (Sabatier, 1991).

No es el objetivo de este artículo analizar en profundidad cómo se alcanzó el nuevo orden institucional en las políticas sociales en España tras la crisis, ni estudiar con detalle los procesos de definición, discusión y negociación entre los diferentes actores sociales (y de sus ideas, e intereses, o de las instituciones en liza). Es necesario, sin embargo, apuntar que dichos procesos dan cuenta del complejo equilibrio en el de diseño e implementación de las políticas adoptado en los últimos años, así como del impacto diferencial que dicho equilibrio ha tenido sobre los diferentes grupos etarios.

El Estado del Bienestar español se desarrolló fundamentalmente en los años ochenta del siglo pasado, coincidiendo con la transición a la democracia y en un periodo en que la mayoría de los países europeos ya trataban de contener su gasto social. Nuestro sistema de protección social, dentro del régimen de bienestar mediterráneo, adquirió un carácter esencialmente paliativo y sus prestaciones se conceptualizaron más como gastos relacionados con los derechos adquiridos por individuos y grupos sociales específicos (en función de su contribución previa y de la financiación de esos planes de protección), que como una inversión para mejorar la competitividad y la cohesión social.

La estructura de edad de una sociedad (en particular, el tamaño relativo del sector de mayor edad, más dependiente de los regímenes de protección social) condiciona fuertemente las perspectivas de la mayoría de los programas de bienestar, no sólo en su dimensión financiera, sino también con respecto al conjunto de programas que habrá que aplicar para alcanzar un equilibrio entre ellos y hacer frente a los retos futuros.

La composición demográfica también afecta a la actitud de los ciudadanos hacia los programas de protección social. Esto es muy cierto en el caso español, donde se ha perdido impulso a la hora de afrontar los desafíos planteados por los NRS, frente a los intensos niveles de movilización de quienes defienden la prioridad de atender a derechos que ya habían sido previamente adquiridos. Ahora bien, no abordar los NRS de manera eficaz puede traer implicaciones sustanciales para el perfil de la desigualdad y de la pobreza en España, porque las cuestiones que tales riesgos conllevan tienden a afectar sobremanera a las personas jóvenes, debido a los problemas que experimentan para entrar y establecerse en el mercado laboral.

Los problemas que aparecen asociados a estas dinámicas son muchos: trabajadores atrapados en el subempleo y en empleos de baja remuneración (o en trabajos para los que están sobre-cualificados), o expuestos a elevados niveles de estrés laboral, a accidentes laborales, o al deterioro de su salud, enfrentados a la pobreza y a las privaciones a pesar de tener un empleo, carentes de un historial laboral que les permita acceder a una seguridad social adecuada, etc. En España, los jóvenes se enfrentan a grandes dificultades para alcanzar la independencia económica, abandonar el hogar familiar, formar una pareja y/o convertirse en padres o madres (lo que contribuye de manera clara al descenso de las tasas de natalidad). Las generaciones más jóvenes también se ven afectadas por las transformaciones de las estructuras familiares, los cambios en el reparto de las responsabilidades en el seno de los hogares, y las innovaciones tecnológicas que requieren nuevas competencias para poder participar económica y socialmente en su entorno.

Las dificultades de nuestro régimen de bienestar para adaptarse a estos nuevos retos han convertido a la infancia y a los jóvenes en los eslabones más indefensos de las políticas de austeridad aplicadas durante la Gran Recesión. La crisis dio lugar a múltiples procesos de politización, en los que diferentes grupos se enfrentaron a las iniciativas de recorte y solicitaron una mayor protección del Estado contra la vulnerabilidad. La lucha contra la austeridad implicó diversas maneras de activismo, a través de canales tanto institucionales como extra-institucionales.

Los partidos de la oposición, los sindicatos, los activistas de base y los nuevos movimientos de protesta emergentes, además de numerosos académicos, intelectuales, expertos y abogados, pusieron en tela de juicio las iniciativas del Gobierno (o la falta de respuesta de las administraciones públicas) ante ciertos agravios. Muchos de ellos se especializaron en las consecuencias perjudiciales de determinadas medidas de austeridad, para luego visibilizar y defender las demandas de los grupos más vulnerables en un contexto donde una gran variedad de actores sociales se esforzaba por promover distintas soluciones a la inestabilidad estructural que golpeó al país.

No todas las demandas tuvieron el mismo éxito. En este artículo hemos mostrado que fueron sobre todo los grupos de mayor edad, pero también la infancia, los colectivos que recibieron un mayor grado de atención y apoyo, mientras que los jóvenes de 18-29 años no gozaron de esa atención. Es difícil discernir hasta qué punto los procesos aquí descritos pueden explicar tales diferencias. El nuestro ha sido un primer intento de comprender cómo se configuraron los nuevos espacios de debate para vislumbrar un nuevo pacto inter-generacional en el período posterior a la austeridad.

El compromiso institucional contra la pobreza infantil ilustra bien hasta qué punto las demandas, hasta un determinado momento en gran medida ignoradas, pudieron encontrar una «ventana de oportunidad» inédita e impulsar «alternativas políticas» en el escenario posterior a la crisis de 2008-2014. La irrupción de nuevas ideas «prestigiosas», el trabajo de comunidades epistémicas y las recomendaciones políticas de las organizaciones transnacionales desempeñaron un papel fundamental en ese proceso. Por el contrario, la inexistencia de respuestas políticas orientadas a resolver los graves problemas de la juventud refleja tanto la escasa capacidad de movilización política eficaz de este colectivo, como la limitada legitimidad de sus demandas entre la opinión pública, además de la falta de un fuerte respaldo político a la hora de defender la inaplazable urgencia de sus demandas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez García, V. y Hernández Diez, E. (2016). Los efectos del proceso de reforma de las administraciones públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil. *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1, 1-12. <https://www.cjex.org/wp-content/uploads/2021/02/Efectos-ordenación-jurídica.pdf>
- Amezcuca, T. y Alberich, T. (2020). Personas mayores: motor de movimientos sociales posindustriales. La marea de pensionistas y jubilados en España y el movimiento Stuttgart 21 en Alemania. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 19, artículo a1902. <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/80225>
- BANCO DE ESPAÑA (2019). Encuesta Financiera de las Familias 2017. Métodos, resultados y cambios desde 2014. *Boletín Económico. Artículos Analíticos. Banco de España*. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/19/T4/descargar/Fich/be1904-art38.pdf>
- Bentolilla, B., Cahuc, P., Dolado, J. J. y Le Barbanchon, T. (2012). Two-Tier Labour Markets in the Great Recession: France Versus Spain. *The Economic Journal*, 122(562), F155-F187. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2012.02534.x>
- Cabrales, A., Dolado, J. J., Felgueroso, F. y Vázquez, P. (2010). *La crisis de la economía española. Lecciones y propuestas*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). http://www.econ.upf.edu/~montalvo/vivienda/Ebook_Crisis_SA.pdf
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2016). Actitudes ante la redistribución: ¿cómo ha afectado la crisis? *Revista Española del Tercer Sector*, 33, 65-90.
- Cantó, O. y Mercader-Prats, M. (1998). *Child Poverty in Spain. What can be said?* [Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, 66]. UNICEF.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS TOMILLO (2015). *La infancia en los presupuestos. Cuadernos para el Debate 4. UNICEF*. Editorial Huygens. https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/la_infancia_en_los_presupuestos_cpd4_new.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (2013). *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*. Diario Oficial de la Unión Europea, Recomendación de la Comisión 2013/112/UE, 20 de Febrero de 2013. <http://data.europa.eu/eli/reco/2013/112/oj>
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2010). *Consideration of reports submitted by state parties under article 44 of the Convention. Concluding Observations: Spain*. CRC/C/ESP/CO/3-4. Naciones Unidas, Biblioteca Digital. <https://digitallibrary.un.org/record/694168?ln=es>
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2018, 5 de marzo). *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: Convention on the Rights of the Child: combined 5th and 6th periodic reports of States parties due in 2015: Spain*. CRC/C/ESP/5-6. Naciones Unidas, Biblioteca Digital.
- Conde-Ruiz, J. I. y Marín, C. (2013). Austerity Measures in Crisis Countries – Results and Impact on Mid-term Development (The fiscal crisis in Spain). *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, 48(1), 4-32.
- CONSEJO DE EUROPA (2013). *Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his Visit to Spain from 3 to 7 June 2013*, CommDH (2013), 18. <https://rm.coe.int/16806db80a>
- De Grauwe, P. (2013). Design Failures in the Eurozone: Can They Be Fixed? *LEQS Paper*, 57. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2215762>
- Del Pino, E. (2013). The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment. En A. Botti y B. N. Field (eds.), *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy* (pp. 197-216). Palgrave.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2014). *Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales*. Defensor del Pueblo.
- Escapa, S. (2019). *La pobreza infantil en España. El impacto de la crisis económica y estrategias políticas para su reducción* [Tesis Doctoral]. Universidad de Zaragoza.
- Fernández-Villaverde, J. y Ohanian, L. (2009). *The Spanish Crisis from a Global Perspective*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). http://crisis09.fedea.net/monografia2009/pdf/global_perspective.pdf
- Flaquer, L. (2004). La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur, *Papers: Revista de Sociología*, 73, 27-58. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v73n0.1105>

- Gentile, A. y Valls Fonayet, F. (2015). La intensificación de la inestabilidad laboral entre los jóvenes en España ¿Una cuestión crítica para el relevo generacional? *Panorama Social*, 22, 111-125. <https://www.funcas.es/articulos/la-intensificacion-de-la-inestabilidad-laboral-entre-los-jovenes-en-espana-una-cuestion-critica-para-el-relevo-intergeneracional/>
- Koelble, T. A. (1995). *The New Institutionalism in Political Science and Sociology* [Review of *The Limits of Rationality; The Sociology of Economic Life; Rediscovering Institutions; The New Institutionalism in Organizational Analysis; Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, by K. S. Cook, M. Levi, M. Granovetter, R. Swedberg, J. G. March, J. P. Olsen, W. W. Powell, P. J. DiMaggio, S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth]. *Comparative Politics*, 27(2), 231-243. <https://doi.org/10.2307/422167>
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. Routledge & Kegan Paul.
- Marí-Klose, P. (2012). Prioridades poco prioritarias: jóvenes en la agenda gubernamental en España (1982-1996). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 140, 69-88. <http://doi.org/10.5477/cis/reis.140.69>
- Marí-Klose, P. (2018). Jóvenes en la agenda política en los tiempos convulsos de la gran recesión. En C. López Navas (coord.), *Índice Sintético de Desarrollo Juvenil Comparado (2009-2017)*. *España en Europa* (pp. 161-175). Libros de la Catarata.
- Marí-Klose, P. (2019). *La infancia que queremos. Una agenda para erradicar la pobreza infantil*. Libros de la Catarata.
- Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M. (2006). *Edad del cambio: jóvenes en los circuitos de solidaridad intergeneracional*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Marí-Klose, P., Marí-Klose, M., Flaquer, L., Sánchez, C. y Moratón, L. (2008). *Informe de la Inclusión Social en España*. Fundación Obra Social de la Caixa de Catalunya.
- Marí-Klose, P., Julià, A. y Cerviño, E. (2018). Edad, pobreza y vulnerabilidad económica. En L. Ayala y J. Ruiz-Huerta (dirs.), *3er Informe sobre la desigualdad en España* (pp. 85-122). Fundación Alternativas.
- Mestre Delgado, J. F. y Álvarez García, V. (2018). *Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España. Desde su Ley de creación hasta el Informe CORA*. Universidad de Extremadura.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014). *Datos presupuestarios de las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Gobierno de España.
- Moreno, L. y Marí-Klose, P. (2013). Bienestar Mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición. En E. Del Pino y M. Rubio (eds.), *Los Estados de Bienestar en la Encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 126-146). Tecnos.
- Natali, D. y Rhodes, M. (2004). *The "New Politics" of the "Bismarckian Welfare States: Pension Reform in Continental Europe* [EUI SPS Working Papers 10/2004]. European University Institute. <http://hdl.handle.net/1814/2627>
- OECD (2014). *Income Inequality Update. Rising Inequality. Youth and Poor Fall Behind*. OECD publishing. <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf>
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Planas-Lladó, A., Soler, P. y Feixa, C. (2014). Juventud, políticas públicas y crisis en España: ¿Triángulo mágico o triángulo de las Bermudas? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), 551-564. <https://revistaumanizales.cinde.org.co/rlicsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/1356>
- POLITIKON (2017). *El muro invisible. Las dificultades de ser joven en España*. Debate.
- Sabatier, P. (1991). Political Science and Public Policy. *PS: Political Science & Politics*, 24(2), 144-147. <https://doi.org/10.2307/419922>
- SINDIC DE GREUGES (2013). *Informe sobre la Malnutrición Infantil en Catalunya*. Síndic de Greuges. <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3509/Informe%20malnutricio%20infantil%20castella.pdf>
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- Steward, K. (2009). Poverty, inequality and child well-being in international context: still bottom of the pack? En J. Hills, T. Sefton y K. Steward (eds.), *Towards a More Equal Society?: Poverty, Inequality and Policy since 1997*. Policy Press.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2005). *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. Palgrave Macmillan.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford University Press.



Referencia: Varela Trujillo, P. B. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2022). Análisis relacional y evaluación de la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto en el Caso del Municipio de Guadalajara, México. Una evaluación para la Ciudad de México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 146-162. <https://doi.org/10.24965/gapp.10989>

Análisis relacional y evaluación de la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto en el Caso del Municipio de Guadalajara, México¹

Relational Analysis and Evaluation of Public Responsibility and Open Government in the Case of the Municipality of Guadalajara, Mexico

Varela Trujillo, Paola Beatriz

Universidad de Guadalajara (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6441-331X>

paola.varela9560@alumnos.udg.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Maestra en Relaciones Internacionales de Gobiernos y Actores Locales por la Universidad de Guadalajara. Tercer lugar en la "VII Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña: Construcción de Espacios Regionales, inclusión social latinoamericana" en Bogotá, Colombia en 2015. Experiencia profesional en el sector público y privado. Intereses de investigación: gobernanza, gobierno abierto, gobiernos locales y paradiplomacia.

Ruvalcaba-Gómez, Edgar Alejandro

Universidad de Guadalajara (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0999-0680>

edgar.ruvalcaba@ucea.udg.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Investigador del Departamento de Políticas Públicas en la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, y el CTG de la Universidad de Albany, Nueva York. Líneas de investigación: gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno digital, políticas anticorrupción, e inteligencia artificial. Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto, México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México.

RESUMEN

Los conceptos de Responsabilidad Pública y Gobierno Abierto son recurrentes en el análisis del sector público gracias a las nuevas demandas democráticas. Como conceptos polisémicos, su comprensión y uso admite diferentes definiciones, complejizando el análisis y la investigación en contextos sociales y políticos específicos. Por tanto, su materialización y operacionalización en la gestión y administración

¹ Agradecemos los comentarios y la retroalimentación proporcionada por los revisores y el editor de la revista.

pública de los gobiernos locales representa un reto significativo. En este sentido, la investigación tiene como objetivo valorar los elementos sustantivos de la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto en las acciones realizadas por el gobierno del municipio de Guadalajara, Jalisco, México, para el cumplimiento del Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco. Para ello, se analizan los compromisos realizados en el mismo valorando el grado de responsabilidad pública con el que se sustentaron las evidencias e identificando los pilares de gobierno abierto trabajados en cada una de las acciones.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad Pública; Gobierno Abierto; Rendición de Cuentas; Guadalajara; Estudio de Caso.

ABSTRACT

The concepts of Public Accountability and Open Government are recurrent in the public sector analysis because of the new democratic demands. As polysemic concepts, their understanding and use admits different definitions, making analysis and research in specific social and political contexts more complex. Therefore, their materialization and operationalization in the management and public administration of local governments represents a significant challenge. In this sense, the research objective is to assess the value of the substantive elements of Public Accountability and Open Government. Both observed from the case of the in the actions performed by the government of the municipality of Guadalajara, Jalisco, Mexico, for the fulfillment of the Second Local Action Plan of Open Government Jalisco. For this purpose, the commitments made in the plan are analyzed, assessing the degree of public accountability that supported the evidence and identifying the pillars of open government worked on for each of the actions.

KEYWORDS

Public Responsibility; Open Government; Accountability; Guadalajara; Case study.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO CONCEPTUAL. 1.1. RESPONSABILIDAD PÚBLICA. 1.2. GOBIERNO ABIERTO. 2. METODOLOGÍA. 3. REVISIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Frecuentemente se encuentran en estudios y reflexiones sobre la administración pública términos como Responsabilidad Pública y Gobierno Abierto que, por su uso generalizado pero pocas veces consciente, ha complicado la creación de un consenso sobre la definición de dichos conceptos y sus implicaciones. Sin embargo, gracias al abordaje hecho por distintos autores, se han definido algunos elementos sustantivos que configuran un núcleo conceptual tanto del Gobierno Abierto (Ramírez-Alujas, 2010; OGP, 2011; Gascó, 2014; Ruvalcaba-Gómez et al., 2021; Kaufman y Oszlak, 2014; Cruz-Rubio, 2015) como de la Responsabilidad Pública (Valdivia, 2006; Ruiz-Rico, 2014; Caldera, 1979). En este contexto, se toma al municipio de Guadalajara, Jalisco, México para aproximarnos al análisis teórico-conceptual de ambos, identificando simultáneamente el grado de responsabilidad pública y los valores del gobierno abierto presentes en las acciones realizadas por el gobierno de Guadalajara en el Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco.

Si bien el Gobierno Abierto no condiciona el desarrollo de Responsabilidad Pública, la consideración del grado de Responsabilidad Pública puede dar fuerza a otros elementos que el Gobierno Abierto intenta abarcar, como la rendición de cuentas. De este modo, la Responsabilidad Pública se observó como un aspecto de congruencia y consistencia entre el objetivo y la información presentada para sustentar el cumplimiento del compromiso. Así, se le asignó un valor (alto, medio y bajo) que nos permitió una manera de analizar más rigurosamente el ejercicio de Gobierno Abierto realizado por el gobierno de Guadalajara,

Por tal motivo, el análisis del municipio de Guadalajara es relevante, pues se trata del municipio capital de Jalisco, que ya se había sumado con anterioridad al primer Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2016-2018, dentro del esquema diseñado por la Alianza para el Gobierno Abierto. De modo que Guadalajara es uno de los gobiernos subnacionales pioneros en sumarse a los planes de acción de gobierno abierto en México. Además, ha ocupado el primer lugar en el ranking de transparencia proactiva del Colectivo Ciudadana-

nos por Municipios Transparentes (CIMTRA) desde 2017 (RCC, 2018; CIMTRA, 2021). En este sentido, para el Segundo Plan de Acción, el gobierno de Guadalajara asumió como tema central “Instituciones Abiertas contra la Corrupción”, donde el Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto Jalisco (STL) priorizó diez acciones a ejecutar entre el 22 de agosto de 2019 y el 22 de agosto de 2020, y cuyas acciones se encuentran reportadas como concluidas desde 2020 y disponibles para su consulta en un «Tablero de Monitoreo»².

Además, la temática abordada en el compromiso permite analizar la forma en que el Ayuntamiento de Guadalajara concibe el Gobierno Abierto y la Responsabilidad Pública para mejorar la atención de los reportes ciudadanos sobre la prestación de servicios públicos. Esto último es el principal aporte del documento de investigación.

Metodológicamente, se trata de un caso de estudio simple revisado desde un enfoque teórico-conceptual para la construcción de una aproximación operativa del Gobierno Abierto y la Responsabilidad Pública; mientras que se aplicaron técnicas de revisión documental sobre los avances de los compromisos, la observación del sitio web y el análisis del contenido de las acciones verificables presentadas por el Ayuntamiento [http://micrositios.itei.org.mx/compromiso_6] para analizar cómo se pueden operacionalizar en la práctica de la gestión pública. Respecto a esto último, es necesario señalar que para el análisis de los valores de gobierno abierto en el compromiso del gobierno de Guadalajara, se consideraron los pilares de la Open Government Partnership (OGP) para evaluar las acciones del segundo plan de acción del Gobierno de Guadalajara, pues de acuerdo con el tablero de monitoreo³, el compromiso 6 correspondiente a este caso, cumplió la meta al 100% según los criterios de evaluación de la OGP.

Para ello, el artículo se divide en cinco apartados. El primero es esta sección introductoria, seguido de la sección dos que aborda el marco teórico-conceptual y revisa la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto, poniendo especial atención en las implicaciones para los gobiernos locales. En el tercer apartado se explican la metodología del estudio de caso, las técnicas de investigación utilizadas, así como las categorías de análisis para la revisión de las acciones de Guadalajara para atender sus compromisos. En el cuarto apartado se detallan los hallazgos de la revisión del Tablero de Monitoreo de Guadalajara a la luz de ambos conceptos. Y finalmente el quinto apartado contiene una discusión y las conclusiones generales del estudio, así como algunas reflexiones a partir de los hallazgos.

1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Esta sección presenta la revisión teórico-conceptual de Responsabilidad Pública y Gobierno Abierto, los cuáles son aplicables a cualquier nivel de gobierno. En el presente trabajo se revisan poniendo un énfasis especial en lo que estos conceptos representan para los gobiernos locales. Dicha precisión se hace al considerar, por ejemplo, los efectos de los procesos de descentralización en los Estados y municipios mexicanos, ya que muchas veces las nuevas responsabilidades que les fueron atribuidas rebasan los recursos humanos, técnicos y financieros con los que cuentan (Cabrero et al., 2008); sobre todo en materia de servicios públicos.

Por tanto, a lo largo de este apartado se debe mantener en mente que la apropiación y territorialización de estos conceptos no es del todo homogénea, y que cada gobierno local le pone matices y énfasis distintos en función de su entorno. Más tarde, se revisará su aplicación en el caso específico de Guadalajara.

1.1. Responsabilidad Pública

En el ámbito público, la responsabilidad no se limita a comprenderse como un simple cargo u obligación moral, o señalarse sólo como un juicio de valor sobre la conducta de alguien que voluntariamente asume alguna causa (Vercellone, 2019). Esto es porque en la «institución de la responsabilidad, podemos observar que no existe un único principio para explicar las razones por las cuales estamos obligados a resarcir el daño que hemos infringido a otro» (Peirano, 2004 citado en Yong Serrano, 2012, p. 204). Esta visión sustenta la responsabilidad civil, la cual se fundamenta en la teoría subjetiva de la responsabilidad basada en el principio de la culpa que, junto a la teoría objetiva surgida en el siglo XIX ante los riesgos inherentes a la producción en el trabajo, sustentan los fundamentos de la responsabilidad pública y privada (Yong Serrano, 2012).

² http://micrositios.itei.org.mx/compromiso_6

³ <http://micrositios.itei.org.mx/tablero-de-monitoreo/>

Sin embargo, el derecho administrativo ha evolucionado de tal forma que se aceptó la responsabilidad pública tanto del Estado (institución) como de sus agentes (funcionarios y empleados), generando que las diferentes doctrinas del derecho observan la responsabilidad del Estado y de la Administración Pública de formas diferentes: como una forma de igualar las cargas públicas en respuesta a la falta o fallas en la prestación de servicios públicos, o por daño o imprudencia (Romero, 1995).

De este modo, en el ámbito de lo público, la connotación de la responsabilidad es mucho más amplia y profunda debido a la naturaleza de los asuntos sobre los que recae y a su impacto político-social en una localidad determinada. En este sentido, se han planteado una diversidad de conceptos y definiciones que reflejan la complejidad de la dimensión de la responsabilidad. Vale la pena revisarlos para identificar sus elementos característicos, y con ello, llegar a una aproximación de lo que se puede entender por Responsabilidad Pública.

Un primer acercamiento a estas particularidades puede hacerse desde el Derecho Público y la Teoría del Órgano, la cual busca explicar el carácter directo de la Responsabilidad Pública señalando que el Estado y otras personas jurídicas de derecho público no tienen existencia real, por lo cual «es necesario buscar un artificio, igualmente ficticio, para hacerlas responsables» (Valdivia, 2006, p. 136). Dicha teoría plantea que, partiendo de su fundamento jurídico, para poder expresar su voluntad, el Estado requiere la intervención de distintos órganos correspondientes a sus funciones decisorias que no deben confundirse con los funcionarios. Esto es porque la capacidad del Estado, como persona jurídica y su posibilidad de actuación material, se logra gracias a la intervención de seres humanos llamados agentes o empleados públicos o funcionarios, cuya actuación no es requisito indispensable para eximir la responsabilidad del Estado (Caldera, 1979).

La teoría del órgano, en relación con la responsabilidad, tiene por único y exclusivo objeto proporcionar a los administrados una base real y efectiva sobre la cual fundamentar su derecho a ser indemnizados por los perjuicios derivados de la conducta extracontractual (por acción u omisión) del poder público [...], de actuaciones materiales, de actos administrativos, de omisiones, de retardos de funcionamiento parcial o imperfecto y también si la causa del daño es la actividad irregular (ilegal) o la actividad regular ilícita de los órganos públicos (Caldera, 1979, pp. 166-167).

Siguiendo esta teoría, implícitamente hay una connotación de lo público y el cuidado de la propiedad comunal, de ahí que «en la responsabilidad pública el daño es cometido por un órgano del poder público o por un particular que colabora cumpliendo funciones públicas» (Yong Serrano, 2012, p. 60) y debe ser reparado. Por ello, también es común encontrar connotaciones similares bajo el término responsabilidad política, definida como:

[...] aquella que recae sobre los líderes de una institución por las múltiples actividades que en ella sucedan, toda vez que tienen a su cargo la guía y control de la empresa común. En otras palabras, mientras los funcionarios de rango inferior pueden ser responsables moral o legalmente, los jerarcas son responsables políticamente, por el mero ejercicio del rol (Vercellone, 2019, p. 49).

En este sentido, la connotación de la responsabilidad hace diferenciaciones considerando el cargo jerárquico que ocupa una persona dentro de una organización. En el mismo tenor, desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales hay una consideración importante hacia las funciones de quienes son responsables por la política global y las directrices generales, la coordinación de programas y el control sobre los gastos en un contexto de escasez de recursos (Agranoff, 1997).

Posiblemente este elemento de escasez, junto con los actuales contextos económicos, el uso intensivo de las tecnologías de la información, y el creciente involucramiento de organizaciones sociales, ha impulsado un nuevo desafío para las organizaciones públicas y privadas de trascender socialmente y ser responsables. De ahí que también se habla de la responsabilidad social pública (RSP), retomando los principios del ámbito empresarial; pero en vez de considerar el interés de clientes, proveedores y distribuidores, pone su atención en las demandas y expectativas ciudadanas (Ruiz-Rico, 2014). Este nuevo paradigma considera que el Estado ha descuidado sus roles, y propone que éste debe ir más allá del simple cumplimiento de sus obligaciones para garantizar el crecimiento económico y la competitividad para que las compañías puedan operar y fortalecerse. Así, el Estado debe impulsar la responsabilidad social empresarial y su propia RSP, estableciendo su rol fiscalizador y asegurar el cumplimiento de la legislación; reducir las oportunidades de corrupción; construir una conciencia ciudadana; equilibrar las regulaciones, etc., con el fin de lograr una sociedad más equitativa e igualitaria (Soria, 2014).

Teniendo en consideración lo anterior, al hablar de responsabilidad del Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno, parece haber una tendencia a considerar: la creación y procuración de Valor Público.

Mark Moore considera que ésta es la tarea principal del gobierno, el cual debe procurar la gestión y la mejora continua de los servicios que presta; y por ello señala que la creación de valor público puede evaluarse considerando el logro de resultados; la confianza y legitimidad de las organizaciones; la calidad de la entrega del servicio y la eficiencia (Faulkner y Kaufman, 2017).

Asimismo, la creación de valor público es orientada a llevar a un ejercicio de rendición de cuentas, es decir «entregar o dar cuentas ante alguien. De ahí que rendir cuentas sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad» (López-Ayllón y Merino, 2009, p. 1). Pero para que este ejercicio pueda darse es necesario la existencia de transparencia y acceso a la información, aunque por sí solas no pueden garantizar un vínculo que resulta de procesos transitorios entre los actores sobre sus responsabilidades (López-Ayllón y Merino, 2009).

Siguiendo las precisiones conceptuales, como apunta Jonathan Fox (2008), pueden existir casos notables de transparencia, pero no de rendición de cuentas. La razón es porque la transparencia puede darse de forma opaca o clara; mientras que la rendición de cuentas se da en dos dimensiones, la relacionada con la responsabilidad y la responsabilidad con la capacidad de ejercer sanciones. Es entonces cuando se abre un espacio para la «responsabilidad» institucional a través de la difusión proactiva con la que se establece el acceso mínimo de información y la divulgación sobre las funciones y el desempeño gubernamental. Es decir, la forma en que la responsabilidad pública se ve materializada es mediante un ejercicio de rendición de cuentas. Es por eso que es tan difícil crear mediciones o evaluaciones del grado de responsabilidad pública de una instancia respecto de su actividad.

La responsabilidad en el sector público se vincula a que las autoridades se sujeten a los intereses de los ciudadanos, esto suele cobrar forma práctica por medio de instituciones. En este sentido, O'Donnell (1998) señala que para que la rendición de cuentas sea eficaz, deben existir agencias estatales que estén autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, reparar y, si es necesario, sancionar las acciones ilegales de otras agencias estatales. El autor agrega que la rendición de cuentas horizontal efectiva no es el producto de agencias aisladas, sino de redes de agencias comprometidas con la defensa del estado de derecho.

Considerando los elementos revisados anteriormente, se puede generar una serie de inferencias y reflexiones desde las cuales podría entenderse qué es la Responsabilidad Pública, y cómo la exteriorizan los gobiernos locales. Primero se parte del supuesto de que el Estado, aún como figura ficticia, tiene responsabilidad por sus acciones al igual que cualquier otro sujeto (individuos o empresas), pero su connotación es específica. Es decir, hace referencia a las obligaciones del Estado como constructo social encargado de la seguridad y la generación de riqueza; así como de su aparato administrativo a través del cual actúa para gestionar adecuadamente los recursos escasos con los que cuenta, incluso a través de la acción de un tercero.

Al desagregar la responsabilidad del Estado en cada uno de los niveles de sus aparatos gubernamentales, la jurisdicción se va delimitando tanto en temas como en el territorio, y esto permite generar un vínculo gobierno-sociedad a partir del cual se garantiza el derecho de la ciudadanía a evaluar, monitorear y exigir la creación de valor público en los asuntos que les atañen. Ello explica que temas como la prestación de servicios públicos, atribución constitucional de los gobiernos municipales, sea un tema recurrente de inconformidad por retardos en su funcionamiento o su prestación parcial o imperfecta ante las expectativas ciudadanas. De ahí la relevancia de analizar el caso seleccionado, pues con ello se puede comprender mejor la incorporación del gobierno de Guadalajara a los planes de acción de Gobierno Abierto de Jalisco, así como su disposición para emprender políticas en la materia como un ejercicio de responsabilidad pública en la prestación de servicios.

Asimismo, los ejercicios de transparencia proactiva representan el primer paso para promover la responsabilidad pública, pero justamente por tratarse del piso mínimo de información es necesario considerar un criterio de exhaustividad y congruencia en la información provista con el que se puedan crear las bases necesarias para responsabilidad con capacidad de sancionar.

1.2. Gobierno Abierto

Una forma en que las administraciones públicas de cualquier nivel gubernamental pueden aspirar a ser co-responsables es empleando un enfoque integral de Gobierno Abierto. Este término tuvo un auge en su utilización a raíz del memorando emitido en 2009 por el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, mediante el cual comunicaba a los departamentos y agencias ejecutivas de su gobierno su intención de impulsar una mayor apertura de su administración mediante un sistema de transparencia, participación

pública y colaboración que contribuye a una mayor eficiencia y eficacia del gobierno (Federal Register, 2009). Este hito marcó una clara tendencia en la conceptualización del Gobierno Abierto que apostaba por impulsar la transparencia, la participación y la colaboración. Dos años más tarde, se dinamizó aún más este concepto con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), una iniciativa suscrita actualmente por 79 gobiernos nacionales y cientos de organizaciones de la sociedad civil, que promueve una nueva lógica de colaboración gobierno-sociedad basados en cuatro principios: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación⁴

Empero, el Gobierno Abierto es un concepto que se ha rastreado hasta el contexto político británico de la década de 1970, y que hacía referencia a evitar la opacidad de la administración pública y la discrecionalidad del gobierno (Ramírez-Alujas, 2011). Desde entonces, su uso se ha expandido y popularizado, de tal manera que se ha vuelto problemática la falta de consenso respecto a su definición, ya que se le asocia y confunde con conceptos como transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración, cocreación, tecnologías, redes sociales, etc. (Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2016; Sandoval-Almazán, Criado, y Ruvalcaba-Gómez, 2021).

A pesar de la gran variedad de definiciones y conceptualizaciones de Gobierno Abierto que ponen el acento en valores y elementos diferentes dependiendo de si su conceptualización proviene de los practitioners o del sector académico, se puede obtener una aproximación más o menos consensuada de lo que implica. Así, la OCDE lo definió como «El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno». El Banco mundial lo define como «el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno» y las Naciones Unidas lo define como «La utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos» (Concha y Naser, 2011, p. 11).

Como se observa, la tendencia predominante en la conceptualización hecha por organizaciones internacionales se concentra en la promoción y uso de las tecnologías de la información como una herramienta para lograr una mejor gestión gubernamental. En contraste, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, lo define como el «conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen Gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrandolo e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo» (CLAD, 2016, p. 32).

Si bien es cierto que esta definición se mantiene en el mismo tenor que las revisiones anteriores, también se observa que las implicaciones del Gobierno Abierto parecen ser mucho más amplias y profundas, puesto que se considera como un catalizador para fortalecer objetivos mayores como la democracia o la gobernanza. Es por eso que, por ejemplo, para Meijer et al. (2012) el Gobierno Abierto no solo se trata de una apertura en términos informativos (visión) sino también en términos interactivos (voz), donde la transparencia y la participación son dos componentes esenciales del Gobierno Abierto, que en conjunto propician que los ciudadanos monitoreen e influyan en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información gubernamental y a los foros de toma de decisiones.

Por este motivo, algunos autores refieren que el Gobierno Abierto se trata de un nuevo «paradigma o modelo relacional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que da (busca dar) prioridad a la representatividad y los procesos, y cuya orientación es la de conformar un gobierno (más) accesible, transparente y receptivo» (Cruz-Rubio, 2015, p. 39).

Este tipo de conceptualizaciones, buscan destacar la nueva.

[...] relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos (Oszlak, 2014, p. 7).

Una visión más mesurada concibe al Gobierno Abierto como una estrategia gubernamental innovadora que transforma el funcionamiento del gobierno mediante el uso de redes con las que se puede solicitar ayuda a la sociedad para resolver problemas (Noveck, 2011). Lo que busca es.

⁴ Alianza para el Gobierno Abierto MX. <https://gobabierto.mx/quienes-somos/>

[...] garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados, estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado. [...] Se trata de que la mentalidad y la filosofía del Código Abierto sea aplicada en todo el gobierno en su conjunto, no sólo dentro del dominio estrecho de software y las operaciones y procesos rutinarios (Ramírez-Alujas, 2010, p. 125).

Entonces, el Gobierno Abierto se postula como un «modelo innovador de apertura en la gestión pública que permite que diferentes actores actúen en la coproducción de políticas públicas» (Ruvalcaba, 2019, p. 102). Otros como Lathrop y Ruma (2010), enfatizan que para que un gobierno se considere abierto es necesario que comparta sus recursos, trabaje de la mano y co-innove con los ciudadanos, adoptando una nueva estructura que trabaje en red.

Si bien llegar a un consenso sobre la definición de gobierno abierto ha sido un reto, uno mayor representa el trasladar los conceptos a la práctica. Por ello, Lee y Kwak (2012), identificaron un modelo de implementación del GA dividido en cinco etapas: 1) la inicial, que requiere de voluntad política e infraestructura tecnológica básica para la apertura; 2) cuando hay acceso a información y datos gubernamentales de calidad; en la siguiente se cuentan con 3) mecanismos de diálogo con la ciudadanía para que pueda influir en la toma de decisiones públicas; en una posterior 4) la sociedad civil se involucra en los procesos de desarrollo e implementación de políticas; y en la última 5) hay una implicación ciudadana permanente en los procesos gubernamentales con el uso de las TIC.

Entonces, más allá de su visión funcional o instrumental, o de dónde proviene la propuesta de su conceptualización, lo cierto es que el Gobierno Abierto promueve un cambio en la forma en que se dispone la información gubernamental. Empero, este cambio no se da en un proceso homogéneo durante todas sus etapas, ni al interior de un Estado, sino que se puede presentar en un proceso progresivo que transforma el modo en que gobierno y sociedad se pueden relacionar, y que apela justamente a un sentido de responsabilidad.

La exteriorización de esta responsabilidad a nivel de gobierno centrales es mucho más fácil de observar, ya que los gobiernos suscriptores del OGP se comprometen a presentar informes periódicos de sus avances mediante un Mecanismo de Revisión Independiente (MRI o IRM, por sus siglas en inglés), el cual «hace un seguimiento del progreso de los miembros de OGP, brindando responsabilidad pública sobre la implementación de los compromisos. [De modo que] el monitoreo del progreso promueve una fuerte rendición de cuentas entre los gobiernos miembros y los ciudadanos» (OGP, s. f. a).

Para este seguimiento, el IRM emite reportes que evalúan el desarrollo e implementación de los planes de acción en los que participan expertos en gobierno abierto y conocedores de los casos. La metodología de esta evaluación considera el contexto en el que se desarrolla cada plan de acción; que su diseño refleje en cada caso los valores de acceso a la información, participación cívica, rendición de cuentas pública, y uso de tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas; el grado de seguimiento de los requisitos del proceso de OGP y la orientación en el desarrollo e implementación de sus planes; así como la articulación e implementación de cada compromiso y el plan en su conjunto (OGP, s. f. b). En este sentido, es necesario destacar que el gobierno de Guadalajara se sumó al 2º Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2019-2020 junto con los municipios de Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque; y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de Jalisco, donde los temas y las acciones que cada uno abordó en su plan de acción son muy variados.

Esto se debe a que, en ocasiones los *practitioners* trabajan estrategias con relación a conceptos que no están considerados dentro de los pilares tradicionales como lo son el uso de redes sociales, las *Smart Cities* o el gobierno electrónico (Ruvalcaba-Gómez et al., 2018). Pero también, el enfoque de su abordaje está marcado por las capacidades con las que cuenta cada gobierno local. No obstante, para efectos de la presente investigación, se retomarán los cuatro pilares propuestos por la OGP (acceso a información, participación cívica, rendición de cuentas pública, tecnología e innovación) para observar el ejercicio de Gobierno Abierto del gobierno de Guadalajara en cada una de las acciones con las que contribuyó para la consecución del 2º Plan de Acción, y con ello analizar cuál es la perspectiva o los pilares en los que descansa su visión general de la materia.

2. METODOLOGÍA

En este apartado se explican los métodos, las técnicas de investigación y la estrategia analítica para llevar a cabo la investigación. En ella nos preguntamos ¿Cuál es el grado de Responsabilidad Pública y qué valores de gobierno abierto hay en las acciones realizadas por el municipio de Guadalajara para atender el Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco? Es decir, la investigación trató de identificar simultáneamente el grado de responsabilidad pública y los valores del gobierno abierto presentes en las acciones realizadas por gobiernos de Guadalajara en dicho plan.

En este sentido, el trabajo se plantea como un estudio de caso simple, tanto por tratarse de un gobierno subnacional que participa en dichos planes, como porque el mismo caso podría plantear la realización de estudios más extensos sobre la vinculación metodológica del Gobierno Abierto y la Responsabilidad Pública. De modo que este método favorece el desarrollo de una investigación empírica sobre un fenómeno contemporáneo en el que es difícil identificar claramente los límites del contexto de los del caso (Yin, 2002). Las ventajas de ello radican en que permite explorar en profundidad el fenómeno, sus características y explicaciones teóricas (Venesson, 2008). Además, es pertinente dado que tiene una lógica de diseño que se adecua a las circunstancias y los problemas de investigación como una investigación empírica sobre un fenómeno contemporáneo en el que no se vislumbran claramente sus límites del contexto (Yin, 2002).

La principal fuente de información fue el reporte titulado “Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco”, y la revisión del sitio web que alberga el tablero de control con las acciones verificables para su cumplimiento durante el periodo de enero a junio de 2021. Esto permitió consultar como fuentes primarias los entregables de las diez acciones (ver tabla 1) realizadas para cumplir con los compromisos correspondientes, y que el propio Ayuntamiento de Guadalajara puso a disposición de la ciudadanía.

TABLA 1. ACCIONES REALIZADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS 10 COMPROMISOS DEL “SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN LOCAL DE GOBIERNO ABIERTO JALISCO”

1.	Elaboración del diagnóstico inicial respecto al estatus que guarda la política de atención de reportes en el municipio.
2.	Capacitación del funcionario público que puede incidir en la toma de decisiones relacionadas con el cumplimiento del compromiso en temas de Gobierno Abierto (personal adscrito a las Gerencias Municipales, coordinación de Servicios Municipales, Atención Ciudadana, Inspección y Vigilancia, Innovación y Transparencia y Buenas Prácticas).
3.	Creación de una nueva política de atención y servicio en relación al seguimiento dado a los reportes.
4.	Capacitación del funcionariado público involucrado en la atención, en relación con el nuevo protocolo de atención, canalización de reportes y seguimiento.
5.	Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.
6.	Actualización del catálogo de servicios municipales.
7.	Actualización de la herramienta tecnológica para la atención de los servicios públicos que permita redireccionar reportes y canalizar al área adecuada, así como que la ciudadanía visualice las etapas de la atención.
8.	Establecer los procedimientos de actuación de la unidad de validación y seguimiento de reportes atendidos.
9.	Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.
10.	Evaluación Final.

Fuente: elaboración propia con base en “Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco”.

Asimismo, la investigación se plantea como un análisis teórico-conceptual para poner en valor la Responsabilidad Pública en las acciones de Gobierno Abierto de Guadalajara. Ambos presentan cierta debilidad conceptual al usarse de forma individual, pero ante la falta de una aproximación metodológica que los relacione, se identificó un concepto adicional para vincularlos: la rendición de cuentas. De este modo se hizo una discusión de teorías y conceptos que permitieron un acercamiento a ambos términos y su comprensión mediante la consulta de libros, artículos y revistas especializadas en cada concepto. En lo que respecta al Gobierno Abierto, se retomaron las definiciones operativas de los cuatro valores considerados por la OGP,

tomando en cuenta las pautas señaladas en el Manual de Procedimientos del MRI para la evaluación de la implementación del Plan, puesto que esta es la forma en el compromiso fue evaluado con un cumplimiento de sus metas del 100 %. De modo que, para observar 1) el acceso a la información en las acciones de Guadalajara, se considerará que en los entregables se pudiera consultar la información que permitiera inferir el cumplimiento del compromiso, preferentemente en datos abiertos. Por 2) participación cívica se entiende aquellos procesos en los que se observe una interacción con la ciudadanía, ya sea para su consulta, involucramiento, colaboración o empoderamiento en la toma de decisiones. Sobre la 3) rendición de cuentas pública, se consideraron acciones en las que se observen medios para expresar formalmente quejas, informar o retroalimentar las acciones del gobierno; así como acciones, normas, reglamentos y mecanismos que llaman a los actores del gobierno a justificar sus acciones. Finalmente, en cuanto al 4) uso de tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas, es necesario el uso de herramientas tecnológicas que promuevan el intercambio de información, la participación pública, y la colaboración.

El MRI y el Panel de Expertos de la OGP evaluaron de esta manera los Planes de acción y la forma en que el gobierno de Guadalajara atendió sus compromisos. Sin embargo, al poner estos cuatro pilares bajo la consideración de la responsabilidad pública que tiene el gobierno para con sus ciudadanos, la exigencia de la calidad de la información aumenta. Con la responsabilidad pública, entendida como ese ejercicio de rendición de cuentas por medio del cual el gobierno municipal está comunicando a la sociedad las acciones realizadas se pudo introducir al análisis un criterio de congruencia operativa entre la forma en que se ha escrito el compromiso y los resultados presentados; lo exhaustivo de la evidencia presentada; y la identificación del valor público que aporta. La presencia en mayor o menor medida de estos elementos permiten establecer diferentes niveles de responsabilidad mostrados en cada acción ante la revisión de sus entregables. De esta manera, la responsabilidad pública se evaluó en tres niveles, haciendo el siguiente análisis cualitativo de cada compromiso:

- Baja; en acciones donde alguno de los entregables no se encuentra disponible para su cotejo con las acciones. Esto porque al formar parte de un ejercicio de gobierno abierto que promueve el acceso a información para fomentar la rendición de cuentas, una entrega parcial o incompleta imposibilita el derecho ciudadano a acceder y analizar la congruencia entre la evidencia presentada y el objetivo del compromiso y, por ende, se pierde una parte del valor público que puede ofrecer la evidencia en conjunto.
- Media; en acciones donde se proveyó la información suficiente para analizar la congruencia entre el compromiso y la información con la que se sustenta su cumplimiento. En estos casos se tuvo acceso a todas las evidencias, pero se encontró algún tipo de inconsistencia entre la información, la cual pudo ser más completa y con ello aumentar la confianza ciudadana en los resultados presentados.
- Alta; en aquellas acciones donde la evidencia presentada para sustentar genera confianza en los resultados, pues se observa congruencia entre la acción y los entregables, los cuales proveen de información suficiente y soportes adicionales para comprobar su cumplimiento.

De este modo, la estrategia analítica consiste en una revisión de los diez compromisos en dos fases. La primera desde el concepto de Gobierno Abierto, con la finalidad de revisar, analizar y determinar a cuál de los cuatro pilares responde cada acción (Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Tecnología e Innovación). La segunda fase, consiste en la revisión de los entregables cargados en el tablero para cada compromiso, haciendo una valoración cualitativa de su Responsabilidad Pública (alta, media, baja), teniendo en consideración si los documentos reflejan el valor público que cada acción está intentando crear.

3. REVISIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA

Teniendo en mente las categorías conceptuales establecidas para el estudio y lo que se entiende para cada una de ellas, se procede al análisis de las diez acciones establecidas por el gobierno de Guadalajara, las cuales tenían por objetivo crear una política de mejora de la atención en los reportes, quejas y denuncias ciudadanas sobre los servicios públicos para su correcta canalización y seguimiento. Para ello, primero se describen las evidencias presentadas y su contenido, y después se señala el o los pilares de Gobierno Abierto a los que responde, así como el grado de Responsabilidad Pública con que lo hace.

1. *Elaboración del diagnóstico inicial respecto al estatus que guarda la política de atención de reportes en el municipio.* El entregable que respalda su cumplimiento es un documento de tres cuartillas que describe la decisión de trabajar en la atención de los servicios públicos derivado de su obligación constitucional en la materia. Es decir que, a través de este compromiso el Gobierno busca hacerse responsable por la ineficiente o tardía prestación de servicios públicos en Guadalajara. El documento describe los medios de los que dispone el municipio para la captación de reportes ciudadanos, así como las principales problemáticas respaldadas por algunos datos y estadísticas de tiempos de atención y respuesta.

El documento no describe cómo ni quiénes participaron en el diagnóstico. Sólo permite inferir que se trató de un trabajo interdepartamental; que en algún momento se consultó a la ciudadanía sobre su percepción sobre la línea de atención 070; y no se encontraron indicios del uso de herramientas tecnológica para el desarrollo del diagnóstico. Por todo ello, sólo se clasifica como una acción de transparencia y participación cívica.

El grado de responsabilidad pública se considera medio, puesto que la información del documento es congruente con lo esperado para la generación de un diagnóstico de la situación de la atención de reportes ciudadanos. Sin embargo, no presentan evidencia de cómo conocieron la percepción ciudadana al respecto, mencionando únicamente en el documento de la evaluación final que los miembros del comité de seguimiento colaboraron en el diagnóstico. Tampoco hay información sobre la metodología seguida para realizar el diagnóstico, por lo que el margen de credibilidad en la acción se reduce.

2. *Capacitación del funcionario público que puede incidir en la toma de decisiones relacionadas con el cumplimiento del compromiso en temas de Gobierno Abierto (personal adscrito a las Gerencias Municipales, coordinación de Servicios Municipales, Atención Ciudadana, Inspección y Vigilancia, Innovación y Transparencia y Buenas Prácticas).* La acción se respalda en el tablero con cinco entregables.

- La convocatoria. Contiene el cartel usado para difundir el evento de capacitación entre el personal del Ayuntamiento y el programa a seguir.
- Lista de asistencia. El hipervínculo no descarga información alguna, por lo cual no es posible corroborar la información descrita en el documento de evaluación final presentado para la acción número diez. Éste señala que 32 servidores públicos provenientes de la Coordinación General de Servicios Públicos Municipales; las Gerencias Municipales; las Direcciones de Atención Ciudadana, Innovación Gubernamental, Participación Ciudadana y Gobernanza, Transparencia y Buenas Prácticas, así como del área de Mejora Regulatoria fueron capacitados en conceptos básicos de gobierno abierto (Gobierno de Guadalajara, 2020).
- Memoria fotográfica y audiovisual. El hipervínculo descarga un documento con nueve fotografías que se presumen corresponden al evento de capacitación, ya que no contienen datos como el nombre, lugar o fecha del evento.
- Material presentado. Contiene la presentación del ponente invitado en el que se observa la exposición de los conceptos básicos de gobierno abierto.
- Constancias. El documento contiene el escaneo de 22 constancias entregadas a los asistentes. Empero, el número de constancias difiere de los 32 servidores públicos reportados como capacitados en la evaluación final.

La revisión de la evidencia solo aporta elementos para catalogar la acción como un ejercicio de transparencia, ya que no se utilizaron herramientas tecnológicas para darle mayor alcance; la capacitación solo se dirigió a servidores públicos y, no resultó en ningún tipo de retroalimentación ciudadana.

En cuanto a responsabilidad pública, la acción se cataloga como media. Esto por la falta de información para aclarar las inconsistencias encontradas respecto a la cantidad de asistentes y las constancias entregadas; que no se presenta información adicional que permita confirmar que se difundió el evento de capacitación; y que no se puede conocer si los servidores públicos que asistieron a la capacitación tenían rango directivo o de toma de decisiones que les permita introducir la perspectiva del Gobierno Abierto. Todo ello disminuye la percepción de un verdadero compromiso social para la solución del problema.

3. *Creación de una nueva política de atención y servicio en relación con el seguimiento dado a los reportes.* El entregable señalado como “Protocolo de atención y seguimiento”, descarga un documento en Excel que contiene un catálogo de servicios con 13 grandes temas bien delimitados y tres más en proceso de elaboración. También contiene siete pestañas correspondientes a las fichas del proceso de seguimiento de cada Unidad Administrativa que las atiende, y un diagrama de flujo con el diálogo de atención.

La evidencia referida sobre el nuevo protocolo de atención en la línea 070 muestra en el diálogo diseñado para la atención del ciudadano que ahora se le indica que puede dar seguimiento a su trámite, lo cual puede considerarse como un ejercicio de rendición de cuentas, con el que se busca dar certeza al ciudadano sobre el estatus de su reporte. Asimismo, el hecho de que el nuevo protocolo se encuentre disponible para consulta representa una acción de transparencia.

En cuanto al grado de responsabilidad pública, se cataloga como media, pues la información proporcionada permite corroborar la existencia de un procedimiento interno para turnar los reportes y de un diálogo estandarizado para atender a los ciudadanos. No obstante, no hay forma de conocer con certeza cuál es la mejora específica, pues no proveen información para contrastar el nuevo protocolo con el anterior.

4. Capacitación del funcionariado público involucrado en la atención, en relación con el nuevo protocolo de atención, canalización de reportes y seguimiento. La acción se respalda en el tablero con cuatro entregables:

- La convocatoria. Contiene un oficio dirigido al Gerente Municipal de Guadalajara solicitando instruir la asistencia de los Gerentes de zona a la capacitación. Sin embargo, en la evaluación final se menciona que se realizaron dos capacitaciones en la materia (Gobierno de Guadalajara, 2020), pero solo se aporta evidencia de la capacitación del 10 de enero de 2020.
- Lista de asistencia. El hipervínculo no descarga información alguna, por lo cual no es posible corroborar que 43 servidores públicos fueron capacitados, tal y como lo indica la evaluación final.
- Material presentado. Contiene la presentación utilizada en la capacitación en la que se observa el nuevo catálogo de servicios.
- Memoria fotográfica y audiovisual. El hipervínculo descarga un documento con doce fotografías que se presumen corresponden al evento de capacitación, ya que no contienen datos como el nombre, lugar o fecha del evento.

En conjunto, los entregables reflejan únicamente un ejercicio de transparencia, ya que la impartición de la capacitación no requirió ni propició el uso de herramientas tecnológicas, ni el involucramiento de otros sectores de la sociedad (aunque con la información de la siguiente acción se puede inferir que sí lo hubo). Tampoco se puede considerar un ejercicio de rendición de cuentas dado que no se pudo acceder a la información fundamental como las listas de asistencia.

Esta falta de información, así como las inconsistencias en las evidencias consultadas constituyen elementos que permiten señalar que es una acción con baja responsabilidad pública, ya que esta no puede garantizar al ciudadano que personal de todas las áreas involucradas en la atención y seguimiento de los reportes ciudadanos conoce el nuevo protocolo de atención.

5. *Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.* De acuerdo con la evaluación final, el Comité de Seguimiento está conformado por tres ciudadanos, quienes debían reunirse para dar seguimiento a los avances. Esta acción se respalda con los siguientes entregables:

- Documento generado con elementos de retroalimentación y co-creación. Es un documento que contiene el reporte de los miembros del Comité con la descripción del evento, sus observaciones sobre la capacitación impartida a los funcionarios de Guadalajara el día 10 de enero del 2020, y algunas recomendaciones como asegurar la asistencia de los directores de las áreas, o hacer las capacitaciones en formatos de taller para asegurar la apropiación de los conceptos.
- Convocatoria. El hipervínculo no descarga información alguna.
- Lista de asistencia. El hipervínculo no descarga información alguna.
- Memoria fotográfica y audiovisual. Contiene un documento con cuatro fotografías que se presumen son de la reunión de trabajo del comité de seguimiento, pues no contienen datos como el nombre, lugar o fecha de la reunión.
- Minuta. Contiene una minuta de reunión de trabajo en la que se puede observar la firma y nombre de los asistentes del comité de seguimiento (3 personas), la Dirección de Transparencia y Buenas Prácticas (1); enlace (1) e ITEI (2 personas), pero no los cargos de los responsables dentro del ayuntamiento de Guadalajara.

Esta acción corresponde a un ejercicio de seguimiento realizado por el Comité de Seguimiento cuyos integrantes estuvieron presentes en la reunión con autoridades del gobierno de Guadalajara y el ITEI. Los tres ciudadanos elaboraron un documento que fue entregado a la Directora de Transparencia y Buenas Prácticas con la retroalimentación derivada de sus observaciones sobre la capacitación dada a servidores

públicos respecto al nuevo protocolo. Por todo ello, se puede decir que se trata de una acción con elementos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Sin embargo, pese a que la actividad abarca más pilares del Gobierno Abierto, en materia de Responsabilidad Pública la acción se califica como baja. Esto porque la información adicional que se buscaba entregar no se encuentra disponible a consulta; sin mencionar que el documento entregado por el Comité presenta enmendaduras en la fecha. Este tipo de circunstancias minan significativamente la confianza y credibilidad de la información proporcionada por el Ayuntamiento de Guadalajara.

6. *Actualización del catálogo de servicios municipales.* Esta acción se respalda en el tablero con dos entregables:

- Catálogo servicios municipales actualizado (archivo Excel). Este archivo presenta una matriz con la información de un total de 47 trámites a cargo de dos dependencias: la Coordinación General de Servicios Municipales (46) y la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad (1).
- Catálogo servicios municipales (archivo pdf). Se trata de una presentación con los mismos 47 servicios divididos por Unidades Administrativas y presentados de forma más amigable.

Esta acción se cataloga únicamente como un ejercicio de transparencia, ya que se hizo público el resultado final del proceso de actualización del catálogo de servicios. En la evaluación final se menciona que este esfuerzo resultó de un mapeo interno, con la finalidad de informar y actualizar a los servidores públicos para una correcta atención a la ciudadanía, pero sin su colaboración. Esta parte no requirió el uso de herramientas tecnológicas ni de retroalimentación ciudadana.

Por otro lado, se cataloga como una acción de responsabilidad pública media pues, si bien la información entre el Excel y la presentación es coherente, la evidencia genera confusiones y dudas que no se pueden solventar con la información presentada. Esto es porque el catálogo no considera los servicios correspondientes a los seis temas delimitados en la tabla general presentada en el nuevo protocolo de atención presentado en la acción número tres. Sin mencionar que en la evaluación final se señala que 53 servicios a cargo de siete Unidades Administrativas fueron revisados y ciudadanizados. Este tipo de inconsistencias generan confusión y desconfianza al ciudadano.

7. *Actualización de la herramienta tecnológica para la atención de los servicios públicos que permita redireccionar reportes y canalizar al área adecuada,* así como que la ciudadanía visualice las etapas de la atención. Cabe mencionar que la acción se reporta como terminada, pero con prórroga derivado a la pandemia producida por el virus del COVID-19, y se respalda con los siguientes entregables:

- Herramienta tecnológica funcional. Se trata de un video con duración de diez minutos sobre el funcionamiento de la aplicación CiudadApp Guadalajara con la cual los ciudadanos pueden generar reportes de servicios. De acuerdo con el video, está disponible gratuitamente para Android y Apple. Muestra paso a paso cómo crear un reporte nuevo; cuáles son los condicionantes de ubicación o por tipo de solicitud por los cuales no se podría llevar a cabo el registro de un reporte; y dónde y cómo se le puede dar seguimiento.
- Otros documentos. Se trata de un PDF denominado “Presentación de la Aplicación «CIUDAPP 4.0» al Comité de Seguimiento de Sociedad Civil”, que contiene dieciocho fotografías y capturas de pantalla de la reunión a través de Google Meet con los integrantes del Comité. En las imágenes se puede apreciar que se les mostró el video y una breve explicación de la plataforma.

En esta acción se pueden encontrar elementos de participación ciudadana y transparencia con la socialización de la actualización al Comité de Seguimiento, aunque la esencia de la actividad estaba en la sola actualización de la aplicación del Ayuntamiento. Por tal motivo se puede calificar como una actividad de uso de tecnología e innovación, participación ciudadana y transparencia.

En materia de Responsabilidad Pública se califica como media. Esto porque, aunque con esta acción el gobierno busca ofrecer una herramienta que le dé certeza, información y garantías a los ciudadanos sobre las solicitudes de servicios que presentan, el video no señala con claridad cuáles son las mejoras respecto a la versión anterior de la aplicación que permitan comparar su funcionalidad previa. Asimismo, tampoco presentan evidencias sobre cuál fue el resultado del ejercicio de presentación de la aplicación al Comité. Es decir, que hizo falta una mayor exhaustividad en la información presentada para que el ciudadano perciba la mejora de la aplicación.

8. *Establecer los procedimientos de actuación de la unidad de validación y seguimiento de reportes atendidos.* De acuerdo con la evaluación final, esta Unidad se creó dentro de la Dirección de Atención Ci-

dadana con la finalidad de dar seguimiento y generar estadísticas sobre los reportes atendidos, notificar a los ciudadanos sobre la atención de sus reportes y conocer su percepción de satisfacción con el servicio. El tablero de control señala que la evidencia que respalda su cumplimiento es la «Estructura orgánica, y el procedimiento de actuación del área Estadísticas de seguimiento de reportes». Sin embargo, la información no puede ser consultada debido a que el hipervínculo está desactivado.

La información que debía estar disponible es de vital importancia para conocer cuál sería la estrategia del Ayuntamiento para un seguimiento puntual y eficiente de los reportes de servicios. El hecho de que ya no pueda ser consultada y que no se haya contemplado ningún otro entregable adicional para sustentar su cumplimiento expresa una baja responsabilidad pública por parte del Ayuntamiento, pues la acción buscaba ser un ejercicio de transparencia de los procedimientos internos. Esto sin duda, puede generar una percepción negativa en el imaginario colectivo sobre el compromiso social del gobierno de Guadalajara para una mejora significativa en la atención de los reportes ciudadanos sobre servicios públicos.

9. *Sesión de seguimiento por parte del comité de seguimiento.* La acción se respalda en el tablero con la siguiente evidencia:

- Minuta. Corresponde a minuta de trabajo redactada por uno de los asistentes de la sociedad civil a la reunión virtual. Contiene los datos generales de la reunión, así como la relatoría de los comentarios de retroalimentación hecha por los tres representantes de la sociedad civil y lo presentado por parte de las autoridades de Guadalajara. De la lectura de la minuta se infiere que se trató de la presentación de los hallazgos de la Unidad de Validación y Seguimiento, pero no queda claro el programa al cual se refieren los integrantes del comité en sus comentarios.
- Documento generado con elementos de retroalimentación y co-creación. La evidencia presentada para este entregable es el mismo documento cargado como minuta, en la cual el Comité señaló aspectos como la falta de elementos comparativos para conocer el avance del programa, la falta de exhaustividad en la información presentada por los funcionarios, y la generación de un rastreo de los reportes no resueltos.
- Convocatoria. La evidencia referida como convocatoria es el mismo documento cargado como minuta, por lo que no se puede analizar quiénes ni cuándo fueron convocados a la reunión.
- Lista de asistencia. La evidencia referida como convocatoria es el mismo documento cargado como minuta. No obstante, ésta contiene un apartado de registro de asistencia en la que se puede observar los nombres de los asistentes por parte del ayuntamiento y de la sociedad civil.
- Memoria fotográfica y audiovisual. Se trata de un PDF con tres capturas de pantalla que se presumen son de la reunión realizada a través de una plataforma web, ya que no contienen datos como el nombre, lugar o fecha de la reunión.

En materia de Gobierno Abierto, se encuentran elementos del uso de tecnologías e información ante el contexto de la pandemia causada por el COVID-19. De este modo se pudo llevar a cabo la reunión con los integrantes del comité sin necesidad de exponerlos a un contagio. Asimismo, la acción puede ser clasificada como un ejercicio de participación ciudadana y rendición de cuentas, puesto que hubo un ejercicio de retroalimentación por parte del Comité con señalamientos muy pertinentes para la mejora de las acciones.

En lo que respecta a la Responsabilidad Pública se clasifica como baja. Esto porque la evidencia presentada para respaldar el cumplimiento de la sesión realizada por el Comité de Seguimiento se desagrega y presenta el mismo documento para cuatro de las cinco evidencias. Esta situación no solo podría causar confusión o frustración en quien consulte la información, sino que podría generar desconfianza por la suposición de que la evidencia se subió erróneamente. Si bien la minuta contiene información de la lista de asistencia y los elementos de retroalimentación, la convocatoria no podría sustentarse con la minuta, pues esta se debió generar previamente a la reunión. Asimismo, no queda claro cuál es el programa sobre el cual están haciendo el seguimiento. Además, en los acuerdos solo se menciona que la información de tal programa se hará llegar a los asistentes, pero no asienta ningún compromiso de considerar la retroalimentación y tampoco se establece fecha próxima de reunión. Aunque se puede inferir que se pretendía ofrecer más información sobre la acción, las circunstancias mencionadas demeritan el trabajo realizado.

10. *Evaluación final.* La acción tiene cargada la siguiente evidencia:

- Documento de Evaluación (Estadísticas, datos, análisis comparativo de la situación en la atención y seguimiento de reportes). Se trata de un documento PDF denominado “Política de Mejora de Atención Ciudadana en reportes respecto de los Servicios Públicos del Municipio de Guadalajara”. Con-

tiene un informe final con la evaluación de las 10 acciones realizadas dividido en cinco secciones: introducción; diagnóstico del problema y objetivos planteados; descripción de las acciones realizadas; descripción de la nueva herramienta tecnológica y conclusiones.

- Otros documentos 1. Es un documento PDF con el catálogo de 53 servicios de las siete Unidades Administrativas con la mayor carga de servicios para la ciudadanía. No obstante, llama la atención que se consideran más servicios que los 47 servicios reportados en la acción 6 “Actualización del catálogo de servicios municipales”.
- Otros documentos 2. Es un documento PDF denominado “Manual de procedimientos de Servicios Municipales, lenguaje ciudadano”, con la descripción reducida de los pasos a seguir para solicitar cada uno de los servicios.

TABLA 2. MATRIZ DE RESULTADOS POR CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Acciones	Grado de Responsabilidad Pública	Categorías/Pilares del Gobierno Abierto			
		Tecnología e innovación	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Transparencia
1. Elaboración del diagnóstico inicial respecto al estatus que guarda la política de atención de reportes en el municipio.	media		x		x
2. Capacitación del funcionario público que puede incidir en la toma de decisiones relacionadas con el cumplimiento del compromiso en temas de Gobierno Abierto (personal adscrito a las Gerencias Municipales, coordinación de Servicios Municipales, Atención Ciudadana, Inspección y Vigilancia, Innovación y Transparencia y Buenas Prácticas).	media				x
3. Creación de una nueva política de atención y servicio en relación con el seguimiento dado a los reportes.	media			x	x
4. Capacitación del funcionariado público involucrado en la atención, en relación con el nuevo protocolo de atención, canalización de reportes y seguimiento.	baja				x
5. Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.	baja		x	x	x
6. Actualización del catálogo de servicios municipales.	media				x
7. Actualización de la herramienta tecnológica para la atención de los servicios públicos que permita redireccionar reportes y canalizar al área adecuada, así como que la ciudadanía visualice las etapas de la atención.	media	x	x		x
8. Establecer los procedimientos de actuación de la unidad de validación y seguimiento de reportes atendidos.	baja				x
9. Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.	baja	x	x		
10. Evaluación Final.	alta			x	x

Fuente: elaboración propia.

El reporte final contiene la narrativa de lo que cada una de las acciones buscaba lograr, recopila información detallada que no se alcanzaba a apreciar en los entregables que soportaban las evidencias por cada acción, y presenta un balance general de cómo se articulan las diez acciones para el cumplimiento del compromiso contraído por el gobierno de Guadalajara. Por ello se considera que sólo contiene elementos de transparencia y rendición de cuentas pues, aunque a lo largo de todas las acciones se contó con el apoyo del Comité de Seguimiento, no se encontraron indicios de que hubiese participado en la elaboración del informe final.

Finalmente, ésta se considera una acción con una alta responsabilidad pública al tratarse de un esfuerzo por recopilar y resumir las diez acciones en el documento a modo de un ejercicio de rendición de cuentas redactado en un lenguaje ciudadano y con apoyos visuales que facilitan su lectura. Aunque cabe mencionar que los dos documentos adicionales podrían generar confusión sobre el total de servicios trabajados por las discrepancias encontradas del análisis y contraste con las evidencias de las acciones previas, el contenido del informe es sustancial y lo suficientemente robusto para entender el compromiso general del Ayuntamiento de Guadalajara, y los documentos de soporte puntualizan los resultados de todo el ejercicio.

De este modo, y a manera de resumen, la tabla 2 muestra el cruce de las diez acciones con la clasificación de los elementos de Gobierno Abierto encontrados y el grado de Responsabilidad Pública que reflejan a partir de las evidencias revisadas.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A la luz de los resultados de esta investigación, se pudo observar un análisis cualitativo del compromiso realizado por el Gobierno de Guadalajara ante el Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco. La revisión a nivel conceptual de Gobierno Abierto y Responsabilidad Pública fue de mucha utilidad y enmarca una contribución para establecer un criterio de revisión de cada una de las acciones y sus respectivas evidencias.

Si bien la evidencia muestra que hay elementos que pueden vincular al gobierno abierto con la responsabilidad pública en sentido de la revisión del estudio de caso de Guadalajara, también se reconoce que no es posible generalizar los resultados y las conclusiones a las que se llegaron en este ejercicio. Sin embargo, resulta conveniente incentivar a la revisión de otros casos donde se pueda vincular el gobierno abierto y la responsabilidad pública mediante el concepto de rendición de cuentas. Se trata de un concepto de vinculación teórico-práctica entre ambos fenómenos político-sociales, sobre el cual se puede relacionar la corresponsabilidad en el Gobierno Abierto.

Ante falta de metodologías para medir o evaluar la responsabilidad pública, se tomó un criterio de congruencia entre la información presentada y el objetivo del compromiso. De este modo, el concepto de rendición de cuentas permitió analizar que la evidencia no se quedara en una revisión de si existe o no acceso a la información; sino evaluar la integralidad de la información presentada como una expresión del grado de responsabilidad pública asumido para este cometido.

Por otro lado, la revisión sobre Gobierno Abierto en Guadalajara permite caracterizar la perspectiva desde la cual se impulsa, al identificar de la forma más objetiva y operativa posible cuáles de los cuatro pilares estaban presentes en las evidencias presentadas individualmente, para después evaluarlas en su conjunto. En este sentido, se puede decir que Guadalajara ha orientado sus acciones de Gobierno Abierto principalmente a temas de transparencia con una perspectiva de disponibilidad y acceso a la información por medio digitales.

Si bien el ejercicio de análisis y evaluación se pudo realizar por medio del uso del internet y las tecnologías de información para revisar las evidencias cargadas en el portal, se observa que la transparencia es el eje fundamental desde el cual el Ayuntamiento entiende el Gobierno Abierto, pues se encontró presente en todas las acciones. Aunque normativamente se ha fomentado el Gobierno Abierto en Guadalajara, pues es la segunda vez que el gobierno municipal participa en los planes de Acción Local del Estado de Jalisco, en el ejercicio realizado se encontraron algunas inconsistencias y áreas de oportunidad. Realmente fueron pocas las acciones que lograron integrar dos o más componentes en una misma, por lo que hace falta que trabajen acciones que fomenten mucho más el uso de las herramientas tecnológicas, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Por otro lado, la revisión del concepto de Responsabilidad Pública permitió agregar un filtro a través del cual analizar el compromiso en general. De tal revisión se pudo inferir que el ejercicio de un Gobierno

Abierto puede tomarse como una forma en la que un gobierno busca legitimar su actuar y ser responsable por sus acciones. Desde dicha perspectiva, se puede hacer un análisis riguroso y crítico del contenido de la información para clasificarla partiendo del análisis del valor público que aporta e identificar inconsistencias en la información. Por tanto, apelando a la Responsabilidad Pública de un gobierno se podría aumentar la calidad de la información que presenta para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones.

Por lo mencionado, pareciera que la Responsabilidad Pública depende en gran medida del entorno organizacional desde el que se planean las acciones gubernamentales. Es decir, el Ayuntamiento de Guadalajara y los Municipios del Área Metropolitana se han visto «motivados» a realizar un ejercicio de Gobierno Abierto en atención a las dinámicas en las que ya se encuentra inmerso el Gobierno de Jalisco, lo que se puede reconocer como isomorfismo institucional.

No obstante, asumir compromisos de Gobierno Abierto como estrategia innovadora de actuación gubernamental conlleva el componente de participación ciudadana. En este sentido, necesariamente se deben dar acciones de colaboración paulatina y adaptada al contexto local, además de establecer marcos normativos que mandaten una línea de acción general para todos los gobiernos. Sin embargo, la apertura gubernamental y el grado de responsabilidad pública que estén dispuestos a asumir es lo que marcará la diferencia, las particularidades y la calidad de cada acción de apertura y responsabilidad institucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 125-170). Alianza.
- Cabrero, E., Cejudo, G., Merino, M. y Nieto, F. (2008). El nuevo federalismo mexicano. Diagnóstico y perspectiva. En R. Hernández Montes de Oca (ed), *Federalismo y Descentralización* (pp. 137-179). Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Caldera, H. (1979). Teoría del órgano, Estado de Derecho y responsabilidad del Estado. *Revista de Derecho Público*, 25-26, 157-176. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/39557>
- CLAD (2016). *Carta iberoamericana de gobierno abierto. XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- CIMTRA (2021). *Ranking CIMTRA Municipal*. <http://www.cimtra.org.mx/portal/ranking-municipal/>
- Concha, G. y Naser, A. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf
- Criado, J. I. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2016). *¿Qué es y qué se entiende por gobierno abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español* [Colección NovaGob Academia, n.º 1]. Novagob.Lab. <https://novagob.org/documentos/que-es-y-que-se-entende-por-gobierno-abierto-analisis-de-la-percepcion-e-implementacion-del-gobierno-abierto-en-el-ambito-local-espanol>
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad*, 8, 37-53. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>
- Faulkner, N. y Kaufman, S. (2017). Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1), 69-86. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12251>
- Fox, J. (2008). Transparencia y Rendición de cuentas. En J. M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la transparencia y Acceso a la Información AC. Recuperado de https://www.academia.edu/3614549/Transparencia_y_rendicion_de_cuentas
- Gascó, M. (2014). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*. Universidad Externado de Colombia.
- GOBIERNO DE GUADALAJARA (2020). *Segundo Plan de Acción Local 2019-2020*. Gobierno Abierto Jalisco. https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/2_Plan_Accion_Local_Gobierno_Abierto.pdf
- Kaufman, E. y Oszlak, O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Organización de los Estados Americanos.
- Lathrop, D., y Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O Reilly Media, Inc.
- Lee, G. y Kwak, Y. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001>
- López-Ayllón, S. y Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos* [Cuadernos sobre Rendición de cuentas, n.º 1]. Secretaría de la Función Pública. <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-01.pdf>

- Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- Noveck, B. S. (2011, 14 de abril). Defining Open Government. *Cairns Blog*. <https://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html>
- O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of democracy*, 9(3), 112-126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- OGP (s. f. a). Nuestro proceso. *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/>
- OGP (s. f. b). Acerca del IRM. *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/accountability/about-the-irm/>
- OGP (2011). Open Government Declaration. *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En E. Kaufman y O. Oszlak (eds.), *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional* (pp. 5-58). Organización de Estados Americanos. <https://redinpaee.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. *Revista Buen Gobierno*, 9, 93-133. https://doi.org/10.35247/buengob_09_06
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2. 0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica* [GIGGAP working paper, WP-2011-09]. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – GIGGAP. <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/363>
- RED RENDICIÓN DE CUENTAS (2018). *Guadalajara y Mérida se colocan como las únicas capitales aprobadas en evaluación sobre transparencia proactiva*. Universidad de Guadalajara. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/guadalajara-y-merida-se-colocan-como-las-unicas-capitales-aprobadas-en-evaluacion-sobre-transparencia-proactiva/>
- Romero, J. E. (1995). La responsabilidad de la administración pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 82, 65-92. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/14009>
- Ruiz-Rico, C. (2014). Responsabilidad Social Pública y Calidad Democrática. *Derecho y Cambio Social*, 37, 1-17. https://www.derechocambiosocial.com/revista037/RESPONSABILIDAD_SOCIAL_PUBLICA_Y_CALIDAD_DEMOCRATICA.pdf
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., Gattoni, S., y Weyandt, R. W. (2020). Open Government, Dilemmas, and Innovation at the local level. En A. Plaw, B. Carvalho y D. Ramírez (eds.), *The Politics of Technology in Latin America (Volume 1): Data Protection, Homeland Security and the Labor Market*. Routledge Taylor y Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780429342745-4>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., Criado, J. I. y Gil-Garcia, J. R. (2018). Discussing open government as a concept: A comparison between the perceptions of public managers and current academic debate. *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age*, 71, 1-10. <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3209281.3209320>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2019). Datos Abiertos como Política Pública dentro del Gobierno Abierto. *Estado Abierto, Revista Sobre El Estado, La Administración y Las Políticas Públicas*, 3(2), 99-116. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/85>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., Criado, J. I. y Gil-Garcia, J. R. (2020). Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/0952076720936349>
- Sandoval-Almazán, R., Criado, J. I. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Different Perceptions, Different Open Government Strategies: The Case of Local Mexican Public Managers. *Information Polity*, 26(1), 87-102. <https://doi.org/10.3233/IP-180100>
- Soria, D. (2014). La responsabilidad social pública. Documentos Técnicos. *XXIII Encuentro Anual de Administradores Fiscales*. Mar del Plata, 2 al 6 de abril de 2014. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas – IEFPA.
- Valdivia Olivares, J. M. (2006). Teoría del órgano y responsabilidad pública en la Ley de Bases de la Administración del Estado. *Revista de Derecho*, 19(2), 133-159. <https://revistaderechovaldivia.cl/index.php/revde/article/view/709>
- Venesson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. En D. Della Porta y M. Keating (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 223-239). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.013>
- Vercellone, A. L. (2019). Sobre la responsabilidad política: Razones y criterios para evaluar la función pública. *Prometeica – Revista de Filosofía y Ciencias*, (19), 45-57. <https://doi.org/10.34024/prometeica.2019.19.1708>
- Yin, R. K. (2002). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y Métodos*. SAGE Publications.
- Yong Serrano, S. (2012). *Introducción a la responsabilidad pública y privada*. Ediciones USTA.



Referencia: Reyes-Rivera, O., Torres-Vega, P. y Torres-Lima, P. (2022). Políticas de gestión de riesgos de desastres e inclusión-exclusión de asentamientos informales. Una evaluación para la Ciudad de México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 163-179. <https://doi.org/10.24965/gapp.10963>

Políticas de gestión de riesgos de desastres e inclusión-exclusión de asentamientos informales. Una evaluación para la Ciudad de México

Disaster risk management policies and inclusion-exclusion of informal settlements. An evaluation for Mexico City

Reyes-Rivera, Octavio

EkiTeki A. C. (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8624-6639>

d.rejo@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero Agrónomo por la Universidad Autónoma Metropolitana, coautor de dos artículos de investigación y colaborador de proyectos de investigación sobre políticas agrícolas y urbanas.

Torres-Vega, Paulina

University of Maine (USA)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5886-5638>

paulina.torres@maine.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Estudiante de doctorado en Antropología y Políticas Ambientales en el Department of Anthropology de la University of Maine, maestra en Ciencias y Artes para el Diseño (Sustentabilidad Ambiental) y licenciada en Planeación Territorial por la Universidad Autónoma Metropolitana. Sus intereses de investigación incluyen la gestión y las políticas de los recursos naturales, el uso de la tierra, el cambio ambiental y la gestión de desastres.

Torres-Lima, Pablo

Universidad Autónoma Metropolitana (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5253-8580>

ptorres@correo.xoc.uam.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Antropología por la University of Florida, Maestro en Ciencias Vegetales, del Suelo y del Medio Ambiente por la University of Maine e Ingeniero Agrónomo por la Universidad Autónoma Metropolitana. Especialista en las áreas de desarrollo regional sustentable, diseño ambiental, y articulación de espacios y poblaciones rurales y urbanas.

RESUMEN

Los efectos de eventos catastróficos se magnifican por distintas vulnerabilidades regionales y locales. Los múltiples riesgos y tensiones socioambientales de áreas vulnerables también se asocian a una desigual

planeación, prevención y mitigación de desastres; ineficiente operación de sistemas de alerta temprana; insuficiente capacidad institucional de respuesta post-desastre; y, en áreas periurbanas como la Ciudad de México (CDMX), por la presencia de asentamientos informales. Conforme la definición del sistema de gestión de riesgos (normas, políticas públicas y acciones), este trabajo evalúa las dimensiones, enfoques y componentes del diseño y aplicación de políticas de gestión de riesgos de desastres en la CDMX con relación a los asentamientos informales. Las dimensiones, Normativa, Sistémica y Procedimental, son evaluadas para siete documentos (iniciativa, ley, programa, reglamento, manual, lineamiento y atlas de riesgos). Se concluye que los marcos de explicación de vulnerabilidad, sustentabilidad y asentamientos humanos irregulares, resiliencia y riesgos se enfocan en vincular las capacidades, principios y elementos de recuperación para incrementar el desempeño en sistemas urbanos, que permitirían la definición de estrategias frente a eventos disruptivos. Sin embargo, no se integran el tipo de riesgos; elementos y capacidades de resiliencia; poblaciones o partes interesadas; y los procesos y sistemas de gestión del desempeño a nivel estratégico y operativo considerando la complejidad de las dimensiones, relaciones y los efectos entre los componentes de sustentabilidad.

PALABRAS CLAVE

Asentamientos informales; Ciudad de México; políticas de riesgo; riesgos de desastres; sistema de gestión.

ABSTRACT

The effects of catastrophic events are magnified by different regional and local vulnerabilities. The multiple risks and socio-environmental stresses of vulnerable areas are also associated with unequal planning, prevention, and mitigation of disasters; inefficient operation of early warning systems; insufficient institutional capacity for post-disaster response; and, in peri-urban areas such as Mexico City (CDMX), due to the presence of informal settlements. According to the definition of the risk management system (norms, public policies and actions), this work evaluates the dimensions, approaches and components of the design and application of disaster risk management policies in CDMX in relation to informal settlements. The dimensions, Normative, Systemic and Procedural, are evaluated for seven documents (initiative, law, program, regulation, manual, guideline, and risk atlas). It is concluded that the explanatory frameworks for vulnerability, sustainability and irregular human settlements, resilience and risks focus on linking the capacities, principles, and elements of recovery to increase performance in urban systems, which would allow the definition of strategies in the face of disruptive events. However, there are not integrated the following: the type of risks; resilience elements and capacities; populations or stakeholders; and performance management processes and systems at the strategic and operational level considering the complexity of the dimensions, relationships, and effects between the sustainability components.

KEYWORDS

Informal settlements; Mexico City; risk policies; disaster risks; management system.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. ANTECEDENTES CONCEPTUALES. 2. METODOLOGÍA. 2.1. EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE RIESGO EN LA CIUDAD DE MÉXICO. 2.3. ENFOQUE Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN. 2.4. DATOS OBTENIDOS A PARTIR DE LA METODOLOGÍA. 3. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN. 3.1. DIMENSIÓN NORMATIVA. 3.2. DIMENSIÓN SISTÉMICA. 3.3. DIMENSIÓN PROCEDIMENTAL. 3.4. REDISEÑO Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE RIESGOS DE DESASTRES ANTE ESCENARIOS DE CAMBIO EN LA CIUDAD DE MÉXICO. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Actualmente, las ciudades enfrentan un sinnúmero de riesgos y tensiones de carácter antropogénico y natural que dan pauta a disrupciones y desastres socioambientales, las cuales aumentan la vulnerabilidad de las poblaciones, de la propia infraestructura del sistema urbano y de los ecosistemas que sustentan los territorios y espacios urbanos. En particular, desde la década de 1980, la globalización, la reestructuración de los mercados laborales y la liberalización de la economía han provocado un aumento de la desigualdad

de ingresos y riqueza que tiene consecuencias para la organización social y espacial de las ciudades (van Ham et al., 2021). La mayoría de los riesgos y tensiones sociales y ambientales trastocan componentes sociales como la capacidad de gestión, el nivel de desarrollo local y comunitario e incluso su resiliencia. Muchos de estos retos y dilemas de las sociedades contemporáneas se derivan de la falta de políticas, planes, estrategias y acciones de reducción y mitigación de riesgos, de adaptación al cambio climático, así como de coordinación interinstitucional y regional (Torres et al., 2020).

La necesidad de formular y evaluar las políticas de riesgo es uno de los principales retos de las ciudades que han adoptado iniciativas a fin de desarrollar acciones encaminadas a la construcción de procesos de sustentabilidad, tanto para el sistema urbano como para sus comunidades (Suárez et al., 2016). Para ello, se requiere un enfoque multisectorial e integral, que incluya la multiplicidad de interacciones entre los componentes de la ciudad, en el tiempo y territorio; es decir, de todas las diferentes dimensiones de un sistema urbano y sus poblaciones. Se esperaría que las dimensiones, enfoques y componentes de políticas, planes, programas y estrategias que establecen las rutas y acciones para aumentar la capacidad adaptativa de la ciudad y mejorar las habilidades de la población para prever las amenazas o riesgos que padece o puede afrontar el sistema urbano, también deben delinear los escenarios deseables de fortalecimiento comunitario para la construcción de la resiliencia y del propio logro del desarrollo sustentable de las poblaciones locales.

En América Latina, uno de las macro-regiones del mundo con mayores tendencias hacia la consolidación de espacios urbanos, el tema de desastres naturales es todavía un asunto crítico (Vargas, 2002). En muchas áreas geográficas, los efectos de eventos catastróficos se magnifican por la existencia de una vulnerabilidad socioambiental regional y local. América Latina y el Caribe (ALC) es la segunda región más propensa a desastres en el mundo, 152 millones afectados por 1,205 desastres entre 2000 y 2019, donde se contó con 75 terremotos severos, lo que resultó en 226,000 muertes y afectó a 14 millones de personas (OCHA, 2020). Asimismo, México es ampliamente susceptible a los efectos de un gran número de fenómenos naturales (i. e. huracanes, sismos, erupciones volcánicas, lluvias intensas, deslaves) y a diferentes tipos de amenazas consideradas como antropogénicas (i. e. incendios industriales, derrames químicos, explosiones, accidentes en el transporte, etc.) debido a la desigual distribución de la población en su territorio. En particular, los fenómenos denominados hidrometeorológicos fueron los responsables de provocar el 86% de los daños durante el año de 2016 en México (Rodríguez et al., 2018).

Lo anterior, es resultado de amplias zonas de deterioro en las funciones ecológicas de espacios urbanos; de una débil y desigual planeación, prevención y mitigación de desastres; de la escasa o deficiente operación de sistemas de alerta temprana; insuficiente capacidad institucional de respuesta post-desastre; y de la presencia de asentamientos humanos irregulares (AHI) en espacios de alta fragilidad ambiental. Uno de los mayores retos en Latinoamérica consiste en el diseño e implementación de políticas públicas de riesgo de desastres, que incluyan la naturaleza dinámica y transformativa de los sistemas socioecológicos urbanos, en especial con relación a las respuestas comunitarias y estrategias de contención que ocurren entre las poblaciones locales. Desde este punto de vista, la construcción y fortalecimiento de la capacidad adaptativa de los diferentes tipos de poblaciones urbanas locales, deberá considerar lo siguiente: a) responder de forma organizada ante impactos, emergencias, tensiones y riesgos; b) fortalecer su capital social y la corresponsabilidad a nivel comunitario; así como c) mitigar los riesgos y su vulnerabilidad al tiempo que se incrementa en la medida de elevar su capacidad de autogestión (Meriläinen, 2020).

En particular, los AHI en las ciudades, al estar establecidos en zonas de alto riesgo (i. e. laderas y barrancas) consideradas de conservación o en áreas urbanas destinadas al equipamiento y las áreas verdes (García, 2013), son conglomerados poblacionales que se encuentran fuera del marco de la legislación urbana, sobre todo porque los habitantes no tienen seguridad de tenencia frente a la tierra o las viviendas que habitan, con modalidades que van desde la ocupación ilegal hasta la vivienda informal de alquiler; del mismo modo, las viviendas no cumplen con las regulaciones actuales de planificación y construcción (ONU HABITAT, 2016). A pesar de que este tipo de asentamientos ha sido una preocupación para la comunidad internacional (Doberstein y Stager, 2012), aún existe un importante desconocimiento de la crítica vulnerabilidad de estos sistemas poblacionales, derivada de la falta de análisis de las diversas dinámicas locales socioambientales, tales como: a) la degradación del estado de conservación de los ecosistemas que ocupan; b) los factores socio-institucionales y deficiencias estructurales que se reflejan en la baja calidad de vida de la población (i. e. pobreza, marginación y segregación espacial y socioeconómica), c) la limitada capacidad de respuesta de las personas y comunidades locales ante catástrofes; y d) la ausencia de la aplicación institucional integrada de modelos de gestión de riesgos de desastres (GRD) (estrategias y políticas), orientados hacia el fortalecimiento de la prevención, capacidad de respuesta y recuperación de los propios AHI.

En virtud de que los eventos de desastre pueden proporcionar una «ventana de oportunidad» para mejorar las condiciones preexistentes durante el período de recuperación (Joakim, 2013), las políticas de GRD pueden hacer frente de manera más efectiva y viable a las incertidumbres y desafíos que bosqueja el panorama tanto de desastres naturales como de las vulnerabilidades socioambientales locales-regionales de los AHI; todo ello enmarcado bajo el diseño y operación de estrategias y prioridades hacia el logro del desarrollo sustentable. Por lo tanto, se requiere evaluar el alcance de las políticas de gestión de riesgos de desastres aplicados a los AHI, así como las previsiones normativas, operacionales y organizacionales, que pretenden coadyuvar para una mejor GRD que delinee factibles trayectorias de respuesta y anticipen escenarios futuros impactos y desastres a partir de una planeación urbana sistemática, por parte del gobierno, sectores institucionales y actores locales a lo largo del tiempo, para este tipo de poblaciones.

Se refiere que la gestión del riesgo de desastres en México es de tipo reactivo, es decir, se atienden los efectos de las emergencias y los desastres una vez que éstos ocurren, lo que carece de un enfoque de gestión integral en la reducción del riesgo (Rodríguez y Morán, 2021). De esta forma, a pesar de que en varias ciudades se han desarrollado políticas y estrategias, encaminadas hacia la sustentabilidad (SEDATU, 2016), y que se ha evaluado el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) de México y la institucionalidad existente en los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), para determinar rol y funcionalidad, así como su eficacia y pertinencia (Alcántara-Ayala et al., 2019), aún existen grandes retos por afrontar, uno de ellos consiste en la ausencia de regulación y legislación adaptadas a la realidad presente, particularmente la definición e implementación de políticas que contribuyan a la GRD, sobre todo para poblaciones vulnerables. Se identifica que, hasta el momento, el marco del diseño y aplicación de las políticas de GRD de la Ciudad de México (CDMX) no cuenta con una evaluación de sus dimensiones, enfoques y componentes que le conforman. De tal manera, existe la necesidad urgente de revisar la gestión de riesgos de desastres y la vulnerabilidad de las poblaciones, particularmente urbanas, desde la perspectiva del nexo adecuado entre vulnerabilidad y resiliencia. En este artículo, planteamos que la interdependencia crítica entre los riesgos de desastres y los problemas de los asentamientos informales en la CDMX deben abordarse, principalmente, desde un enfoque de políticas de gestión hacia la sustentabilidad urbana. Nuestra hipótesis sostiene que el éxito para identificar el nexo entre vulnerabilidad y resiliencia a riesgos de desastres debe basarse en el marco de evaluación de la sustentabilidad y del conocimiento de la naturaleza de tres dimensiones, la normativa, sistémica y procedimental de las políticas de gestión de riesgos de desastres que se implementan en la CDMX.

En este trabajo se presenta un marco conceptual que da pauta a la caracterización de las políticas de riesgo de la CDMX. A partir de delinear la metodología usada, que incluye fundamentalmente la definición del sistema de gestión de riesgos (normas, políticas públicas y acciones) y la propia definición de un modelo de evaluación de indicadores, este texto procede a evaluar las dimensiones, enfoques y componentes del diseño y aplicación de políticas de GRD en la CDMX con relación a los asentamientos informales. A partir de ello, se delinear las características y capacidades de cambio o «ajuste» de las políticas de riesgo de la CDMX para promover la sustentabilidad en este tipo de asentamientos humanos. Finalmente, se presentan aportes de escenarios prospectivos de la sustentabilidad para asentamientos informales bajo el marco de potenciales cambios en el diseño e implementación de las políticas de GRD de la CDMX.

1. ANTECEDENTES CONCEPTUALES

Al término riesgo se le interpreta no sólo como sinónimo de una situación de peligro sino como el valor representativo y cuantificable de un escenario indeseable que resulta de su propia probabilidad de ocurrencia y la posible severidad de su resultado (Hansson, 2011). En complementariedad, el concepto de vulnerabilidad constituye un escenario multidimensional que incluye factores biofísicos, socio-económicos, humanos y de infraestructura que influyen en la propensión de un individuo, hogar o comunidad a resultar afectados por un peligro (Busso, 2001; Cutter, 2001). De esta forma, el riesgo puede definirse como aquellas consecuencias potenciales que ocurren en función de la vulnerabilidad de un sistema y el peligro antropogénico o natural que lo afecta (Hernández et al., 2018).

En contraparte, se distingue que el término de resiliencia implica diferentes formas de conocimiento, valores, motivaciones y dinámicas de poder a través de dimensiones temporales y espaciales (Romero-Lankao et al. 2016). Por lo tanto, es un concepto puente que debe centrarse en su propio marco de actuación; es decir, para comprender cómo interactúan múltiples sistemas al operar cada uno en su propia escala,

temporal y espacial (Anderies et al., 2013), en este caso el sistema urbano de la CDMX. En particular, la construcción de resiliencia es un proceso continuo que conlleva la planeación e implementación de acciones a corto, mediano y largo plazo (Méndez, 2016) y la coordinación de esfuerzos de diferentes instituciones, públicas, sociales, privadas y científicas. En este sentido, el concepto de resiliencia urbana ha buscado un nicho diferente al enfoque de reducción de riesgos, al considerarse como un proceso que fortalece las capacidades ante riesgos de impactos puntuales y que da respuesta a las tensiones crónicas que se presentan derivado de la interacción entre los diversos elementos que integran el propio sistema urbano (The Rockefeller Foundation-Arup, 2017).

En este sentido, a pesar de tener diferentes connotaciones, economía del sector informal, asentamiento informal, vivienda informal e informalidad urbana (Soyinka y Siu, 2017), en Latinoamérica la presencia de rasgos de vulnerabilidad y riesgo caracterizan a los AHI de manera determinante. Por el contrario, la definición de resiliencia carece de pertinencia en estos espacios socioambientales, sobre todo a partir de dos elementos distintivos que los constituyen: a) incumplir con las regulaciones de planificación y construcción (ocupación precaria de terrenos y/o autoconstrucción de viviendas); y b) situarse en áreas geográficas ambientalmente frágiles y peligrosas, como orillas fluviales, reservorios de agua, laderas de montaña y otras áreas ecológicamente protegidas (ocupación y utilización del espacio habitacional y local). En suma, los AHI son altamente vulnerables a situaciones de riesgos debido a su baja resiliencia de las unidades familiares y de las comunidades locales y por su bajo nivel de bienestar (i. e. falta de acceso a equipamiento y servicios urbanos, amplia exclusión social y marginación socioeconómica, elevada fragilidad y deterioro ambiental de los espacios habitables); lo que en su conjunto facilita la generación de desastres cuando ocurre un peligro natural (i. e. sismos o deslaves). De esta forma, a partir de que el riesgo consiste en la combinación del peligro natural, la exposición de la estructura o sistema urbano y la vulnerabilidad del activo estudiado (Roeslin et al., 2018), y a pesar de que por su naturaleza propia de informalidad que impide que sean contemplados jurídicamente, por ejemplo en los Atlas de Riesgo, se refiere que los AHI sí son susceptibles para ser considerados en la gestión del riesgo de desastres a partir de evaluar el contexto de políticas (medio ambiente / planificación y comunicación del uso de la tierra) que impacta las características de los asentamientos informales (demográficas, financieras, sociales y de ubicación / medioambientales) (Abunyewah et al., 2018).

En particular, las políticas de riesgos de desastres se derivan usualmente de dos dimensiones: la probabilidad de ocurrencia de un evento catastrófico y la severidad de sus consecuencias. Este tipo de políticas incluyen diversas incertidumbres en sus propios procesos de formulación e implementación, los cuales provienen del entorno interno y externo del sistema socio-político y pueden conducir al fracaso del objetivo ideal esperado a partir de su implementación. En este sentido, la evaluación de las políticas de riesgos implica el análisis legítimo y razonable de los posibles riesgos y grupos de población afectados por los planes y políticas bajo un contexto económico, social y político particular (Guo et al., 2019).

En este trabajo, se asume que las políticas de riesgos de desastres reflejan la organización, el desarrollo, la capacidad y las acciones institucionales orientadas hacia reducir los riesgos, las vulnerabilidades y las pérdidas en los asentamientos humanos, la preparación para la crisis y la recuperación eficiente y segura de los desastres. Es decir, se tiene como principios orientadores tomar en consideración la capacidad de las políticas correspondientes de incluir: la naturaleza y características de los riesgos de desastres, mitigarlos y responder a ellos; y la perspectiva de minimizar en el futuro y en el largo plazo la pérdida de vidas y las afectaciones a los medios de vida, las propiedades, la infraestructura, las actividades económicas y el medioambiente (UNISDR, 2017).

Conforme a lo anterior, en este texto no se asume la posición de que a partir de la evaluación de las cuestiones de política se pueden formular recomendaciones científicas neutrales en cuanto a valores, los medios, o incluso los objetivos de las políticas públicas. Por el contrario, se adopta el «modelo pragmático ilustrado» (PEM), el cual refiere que, en la metodología de evaluación de políticas, los objetivos de las políticas y sus medios solo pueden evaluarse a la luz de las consecuencias prácticas de los medios (Edenhofer y Kowarsh, 2015). En este sentido, tanto los medios como los objetivos deben reflejarse críticamente a la luz de las diversas consecuencias prácticas de las políticas (Edenhofer y Kowarsh, 2015). Es decir, en la medida que las políticas públicas no representan finalidades decididas exclusivamente por el gobierno, sino reflejan finalidades generales que los diversos agentes de un territorio específico proyectan como respuestas a sus problemas comunes, éstas abarcan un proceso interrelacionado sobre decisiones de finalidades generales (momento normativo) y sobre diseño e implementación de cursos de acción específicos (momento práctico) (Maldonado-Villalpando et al., 2018). Por lo tanto, se recupera el sentido que la evaluación de políticas debe

explorar sus diversas consecuencias prácticas. Con ello se esperaría que la evaluación pueda coadyuvar, de manera efectiva, para el desarrollo de procesos de aprendizaje sobre los ámbitos de las políticas, sin llegar a plantear lineamientos prescriptivos.

2. METODOLOGÍA

2.1. El caso de la Ciudad de México

La alta frecuencia y diversidad de sismos, huracanes, inundaciones e incendios y el impacto que estos fenómenos conllevan sobre la población y los territorios en México, han hecho que los desastres naturales sean un tema cotidiano que afecta diversos ecosistemas naturales y modificados. La posibilidad real de que esta tendencia se agudice en los próximos años debido al deterioro ambiental es motivo de inquietud para diversos sectores sociales y gubernamentales. Por lo tanto, a lo largo de los años recientes se han comenzado a estructurar diferentes exigencias en términos de mejores políticas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano-regional, así como de carácter ambiental, económico y social (Mansilla, 2008).

En México, los diversos modelos regionales de desarrollo y planificación urbana incluyen una heterogeneidad de patrones de crecimiento desordenado y de ocupación irregular. En 2018, se registraron 1,088 asentamientos humanos en zonas de riesgo a nivel nacional (INEGI, 2020). Particularmente, la CDMX se ha convertido en un paradigma de crecimiento urbano rápido y anárquico a partir de la segunda mitad del siglo xx (Mitchell, 1999), lo cual se suma a que los sistemas geológicos, geomorfológicos y físicos de la ciudad interactúan de forma muy diversa, deriva en la existencia de zonas de riesgo (PAOT, 2020), particularmente sísmicas que han sufrido de los impactos de los terremotos ocurridos en septiembre de 1985 y 2017, y el más reciente del 23 de junio de 2020, los tres de más de 7,0 grados en la escala de Richter. En particular, la expansión de AHI en la CDMX ocurre principalmente en zonas suburbanas y periurbanas de alto valor ecológico de nueve alcaldías, de un total de doce y ocupan un área de 3.324,56 has (PAOT, 2011). La mayoría de los 867 asentamientos informales, que ocupan 50,703 viviendas, cuentan con altos niveles de marginación social (PAOT, 2011).

2.2. Políticas públicas en materia de riesgo en la Ciudad de México

Las políticas públicas en materia de riesgo en la Ciudad de México quedan enmarcadas en el actual Sistema de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México (SISTEMA)¹, que encuentra su primer antecedente histórico en el Sistema Nacional de Protección Civil creado en 1986. Este sistema se fundamenta en la Ley General de Protección Civil (LGPC, 2021) y en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (UNISDR, 2015), así como sustituye al Sistema de Protección Civil del Distrito Federal de 2014 (LSPCDF, 2016). Se reconoce que en México, existe un amplio marco jurídico e institucional para la gestión integral de riesgos que abarca la mitigación y prevención de riesgos basándose en su identificación y conocimiento como la mejor manera para aumentar la resiliencia de la sociedad a los desastres (OECD, 2013). En particular, el SISTEMA de la CDMX se define a sí mismo como un:

«...conjunto orgánico y articulado de estructuras, normas, políticas públicas y acciones que establecen el Gobierno de la Ciudad de México; las Alcaldías; el Congreso; el Tribunal y los órganos autónomos con las diversas organizaciones voluntarias, empresariales, privadas y de la sociedad civil, los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico para fortalecer la gobernabilidad ante el riesgo de desastres a partir de la prevención, reducción y control de los fenómenos perturbadores, que permitan una respuesta eficaz para la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción» (LGIRPC, 2019: p. 8).

¹ La ejecución y el funcionamiento del Sistema depende fundamentalmente de la coordinación de la Jefatura de Gobierno con las Alcaldías de la Ciudad de México, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México y se sustenta en su propia Ley General, Reglamento y los diversos programas, lineamientos y herramientas que la componen. También se prevé la participación del Congreso de la Ciudad de México y diversas dependencias y entidades federales y locales.

El eje vertebral del sistema es la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la CDMX (LGIRPC, 2019) [LEY], que a su vez se sustenta en los artículos relativos a “Ciudad Incluyente”, “Derecho a la Ciudad”, “Ciudad Segura” y “Ordenamiento Territorial” de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX, 2017, Artículos 11, 12, 14 y 16). Su objetivo fundamental es:

«Regular la integración, organización, coordinación y funcionamiento del Sistema de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México; y establecer los mecanismos de coordinación del Gobierno de la Ciudad de México y las Alcaldías, así como los derechos y obligaciones de los particulares para la salvaguarda de las personas, sus bienes, el entorno y funcionamiento de los servicios vitales y los sistemas estratégicos ante la eventualidad de los fenómenos perturbadores reduciendo el riesgo de desastres» (LGIRPC, 2019: p. 3).

Esta ley surgió de la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la CDMX” (ILGIRPC, 2018) [INICIATIVA]. Contempla lo siguiente: 1) un Programa General de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México (PGGIRPC) [PROGRAMA], como instrumento rector del SISTEMA y marco para la elaboración de los programas específicos y de cada alcaldía; 2) un Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la CDMX (RLGIRPC, 2021) [REGLAMENTO], regulador de las disposiciones de la LEY; 3) un Manual Administrativo de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgo y Protección Civil de la CDMX (MASGIRPC, 2021) [MANUAL], que describe las funciones y atribuciones de la secretaría en su conjunto y cada uno de los puestos administrativos que la componen; y 4) el Atlas de Riesgos de la CDMX (AR) (SECGIRPC, 2019) [ATLAS], que integra la información a través de un análisis espacial y temporal de peligros y riesgos en la Ciudad de México. También, se contemplan diversos lineamientos metodológicos, entre los que destacan los Lineamientos para la Elaboración de Estudios de Riesgo en Materia de Gestión Integral de Riesgo (LEER-MGIR, 2019) [LINEAMIENTOS].

2.3. Enfoque y diseño de Investigación

El enfoque y el diseño conceptual de la investigación se basó en el marco de la ciencia de la sustentabilidad (Sala et al., 2013) y en el análisis de evaluaciones de sustentabilidad (Binder et al., 2010), que considera tres dimensiones básicas: Normativa (N), Sistémica (S) y Procedimental (P). Para realizar una extrapolación del Sistema de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de México, se consideró el marco multifactorial de la vulnerabilidad y la sustentabilidad de sistemas socio-ecológicos, que incluye factores biofísicos, económicos, sociales, humanos y de infraestructura (Petrosillo et al., 2015). Se tomó en cuenta el Modelo Iluminado Pragmático (Edenhofer y Kowarsch, 2015) en tanto que subraya la necesidad de un continuo análisis de la interdependencia de los objetivos y los medios a partir de los resultados, lo que supone la pertinencia de modelos abiertos y cíclicos. También, se tomó en cuenta la relevancia de la multi e interdisciplina y sectorialidad con respecto a la incorporación de actores involucrados a lo largo de estos modelos. Al tener como referencia la predominancia de análisis cuantitativos de las políticas públicas en México (CONEVAL, 2017), se prefirió la opción de utilizar herramientas cualitativas para analizar el discurso de políticas públicas (Brum, 2021) en torno a cuatro conceptos clave (vulnerabilidad, riesgo, resiliencia y sustentabilidad).

A partir de la definición del SISTEMA y la búsqueda en internet de las normas, políticas públicas y acciones, se definieron los siguientes 7 documentos como objeto de estudio: LEY, INICIATIVA, PROGRAMA, REGLAMENTO, MANUAL, ATLAS, LINEAMIENTOS. A partir de la revisión inicial, se definió no tomar en cuenta la iniciativa con proyecto de decreto INICIATIVA, por el que se expide la LEY, en virtud de que únicamente constituye un precedente de la propia ley y no corresponde a una referencia para el SISTEMA. Asimismo, aunque se define la existencia y competencia de un PROGRAMA, en la LEY, la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales declaró inexistente este documento debido a la falta de elementos del marco normativo necesarios para su elaboración y a la emergencia sanitaria del COVID-19. Sin embargo, este documento se incluyó como objeto de estudio debido a que los indicadores de la dimensión procedimental y la operatividad del SISTEMA dependen en gran medida de su existencia, lo que no puede dejar de ser evaluado.

Con base en este enfoque, se definió un modelo de evaluación de los documentos que componen el SISTEMA con categorías e indicadores, utilizados en el diseño de políticas (CONEVAL, 2017), expresados en preguntas (I, II, III, IV...), evaluados en una escala del 0 al 1, con 5 niveles (0, 0.25, 0.5, 0.75 y 1), categorizados en Matrices (abreviadas en numeración arábiga: del 1 al 6, cuando aplique) y bajo tres dimensiones: Normativa, Sistémica y Procedimental (abreviadas en siglas: N, S y P) (ver Anexo 1) (Tablas 1 y 2).

TABLA 1. INDICADORES DE EVALUACIÓN

Dimensión	Matriz	Indicador
NORMATIVA	1	Análisis del discurso sobre "Vulnerabilidad y riesgo"
	2	Análisis del discurso sobre "Sustentabilidad"
	3	Análisis del discurso sobre "Resiliencia"
	4	Análisis del discurso sobre "Asentamientos humanos irregulares (AHI)"
	5	Análisis de la justificación de la creación y del diseño del SISTEMA.
SISTÉMICA	1	Análisis de la contribución del SISTEMA a las metas y objetivos nacionales e internacionales.
	2	Análisis de la población potencial.
	3	Escala temporal
PROCEDIMENTAL	1	Evaluación y análisis de Componentes, Actividades, Propósitos y Fin, basada en CONEVAL (2017).
	2	Análisis del grado de participación de actores involucrados

Fuente: Elaboración original basada en CONEVAL (2017); Sala et al. (2013); Binder et al. (2010); Petrosillo et al. (2015); y Edenhofer y Kowarsch (2015).

TABLA 2. VALORES OBTENIDOS POR DOCUMENTO EVALUADO

SISTEMA								
D	M	P	LEY	INICIATIVA	LINEAMIENTOS	REGLAMENTO	MANUAL	ATLAS
N	1	I	0,25	0	0,25	–	–	–
	2	I	0	0	–	–	–	–
	3	I	0,75	0,5	0,5	–	–	–
	4	I	0	0	–	–	–	–
	5	I	0	0	–	–	–	–
	6	I	0,5	0,5	0,5	–	0,25	–
		II	–	–	–	–	–	1
		III	0	0,75	–	–	–	–
S	1	I	1	1	1	1	0	1
		II	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	2	I	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
		II	–	–	–	–	–	1
	3	I	0,25	0,25	0	0	–	–

SISTEMA								
D	M	P	LEY	INICIATIVA	LINEAMIENTOS	REGLAMENTO	MANUAL	ATLAS
P	1	I	–	–	–	–	–	–
		II	–	–	–	–	–	–
		III	–	–	–	–	–	–
		IV	–	–	–	–	–	–
		V	0,75	0,75	–	0,5	0,75	–
		VI	–	–	–	–	–	–
	2	I	0,75	0,75	–	0,75	–	0

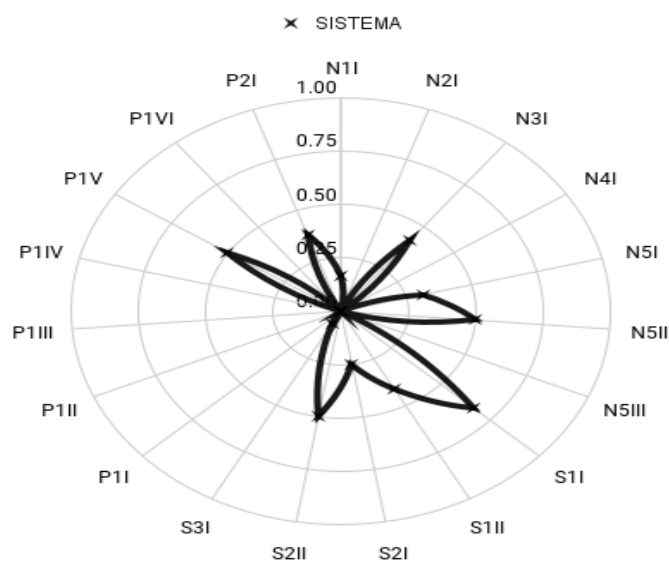
Nota: D= Dimensión, M= Matriz, P=Pregunta. Se evitó evaluar los documentos con indicadores que no corresponden a su contenido temático, representado por el símbolo (–).

Fuente: Elaboración propia.

2.4. Datos obtenidos a partir de la metodología

A partir de los criterios de procesamiento de la información, se obtuvieron y elaboraron dos gráficas radiales representativas del SISTEMA sin considerar la INICIATIVA. En la primera (Figura 1) se muestra un promedio de los mismos por indicador, donde sólo se evaluó «cero» cuando se consideró que la ausencia de la información requerida en algún documento en particular constituyó una omisión significativa de acuerdo a su contenido temático. En la segunda (Figura 2) se ilustra el conjunto de los documentos que constituyen el SISTEMA, lo que permite ubicar la existencia de los distintos indicadores en cada uno de ellos. En ambos casos no se incluyó la INICIATIVA dado que únicamente constituye un precedente de la LEY y no funciona como referencia para el SISTEMA. En particular, las gráficas de la LEY y la INICIATIVA se superpusieron para realizar una comparación entre ellas (Figura 2), a fin de resaltar aspectos importantes que pudieron haberse perdido o agregado a lo largo del ejercicio legislativo.

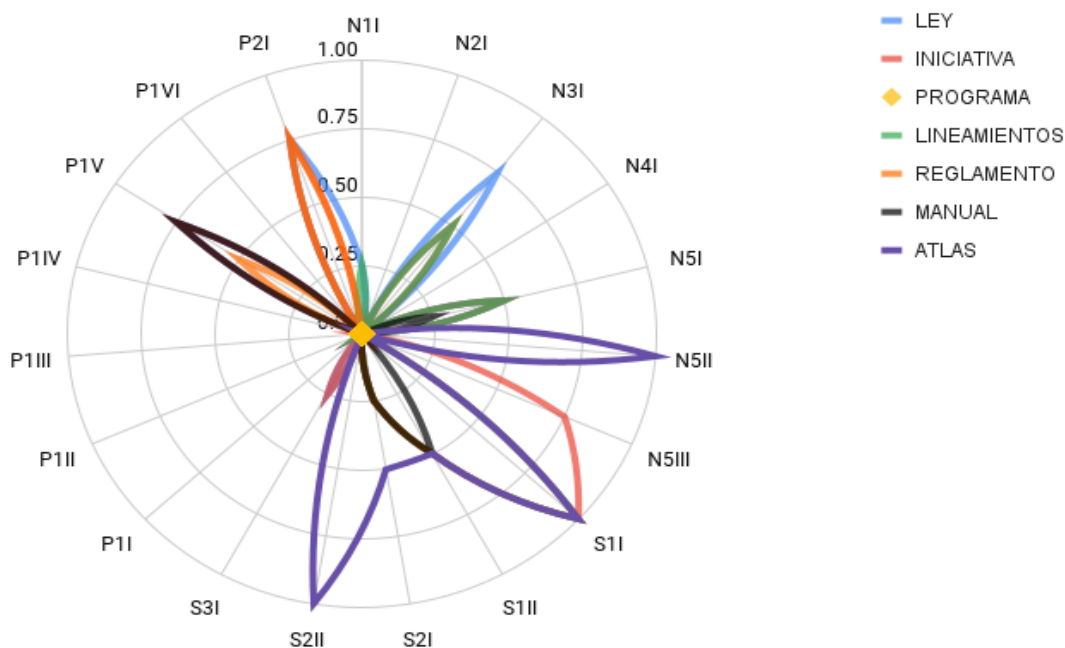
FIGURA 1. PROMEDIO GENERAL DEL SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS Y PROTECCIÓN CIVIL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (SISTEMA)



Nota: N=Dimensión Normativa, S= Dimensión Sistemática, P= Dimensión Procedimental.
1-6= Número de Matriz. I-VI= Número de pregunta.

Fuente: Elaboración Propia.

FIGURA 2. MAPA DE CONTENIDO DEL SISTEMA POR DOCUMENTO



Notas: N=Dimensión Normativa, S= Dimensión Sistémica, P= Dimensión Procedimental.
1-6= Número de Matriz. I-VI= Número de pregunta.
Fuente: Elaboración Propia.

3. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. Dimensión Normativa

El discurso del SISTEMA contiene las consideraciones más actualizadas sobre la gestión de peligros y riesgos. Sin embargo, omite información relevante con respecto a los conceptos de Vulnerabilidad, Sustentabilidad y Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) (N2I y N4I).

En especial, resulta notable que este último no se define ni se expresa en el AR en su escala temporal y espacial, a pesar de que se menciona la pertinencia de su evaluación y monitoreo. Aunque se hace énfasis en la necesidad de identificar y denunciar asentamientos humanos en zonas de riesgo, lo que define parcialmente a los AHI, este término no se menciona de forma explícita en la INICIATIVA ni en la LEY (N4I). La ausencia de una definición y caracterización de los AHI representa una omisión que contribuye a la desarticulación del SISTEMA para atender estos nichos de vulnerabilidad y riesgo (Sánchez et al., 2019).

Se puede observar que en comparación con la INICIATIVA, en la LEY sí existe una definición de riesgo que reconoce al concepto de vulnerabilidad como subconjunto (Hernández, 2018). Sin embargo, en ninguno de los dos documentos existe una definición explícita de vulnerabilidad y, aunque se sugieren sus distintas dimensiones, nunca se especifican; una omisión notable si consideramos la estrecha relación de este concepto con los de riesgo y resiliencia (Hizbaron, 2018).

Por otro lado, definir en general el concepto de sustentabilidad significaría escapar a las limitaciones que supone acotarlo al modelo de desarrollo sustentable, mismo que incluso es cuestionado por ser generador de condiciones de riesgo a partir de la aparente contradicción inherente entre la sustentabilidad y el desarrollo como un objetivo inmerso en una dinámica de consumo incesante (Vélez-Toro y Castillo-Negrete, 2018). En cambio, agregar esta definición ampliada al SISTEMA supondría una directriz adecuada para los componentes previstos en materia de construcción de la resiliencia, así como un ejercicio de resiliencia institucional en sí misma al abrir la puerta al debate ontológico dentro de los espacios contemplados por la ley. En este sentido, la definición del concepto debería considerar su carácter holístico y variable en la escala temporal y espacial, lo que implica necesariamente un ejercicio de co-creación del conocimiento (Köhler et al., 2019; Sala et al., 2013).

En contraste, el concepto de resiliencia se define y utiliza ampliamente tanto en la LEY como en la INICIATIVA, donde se reconoce indirectamente que su obtención implica planeación e implementación de acciones a corto, mediano y largo plazo; por ejemplo, se supone se orienta hacia la creación de “El Consejo de Resiliencia de la Ciudad de México”. Además, aunque también en ambos se reconoce el carácter socio-ecológico de los sistemas urbanos, este término sólo se incluyó en la ley. A pesar de esto, ambas definiciones adoptan un enfoque de recuperación y no de transformación de los sistemas a partir de una particular perturbación (N3I). Lo anterior, limita el campo de acción de la resiliencia al no considerar la capacidad de un sistema para adaptarse y modificar el rumbo con soluciones innovadoras a partir de una perturbación (Folke et al., 2010).

En comparación con la LEY, la INICIATIVA cuenta con una exposición de motivos que incluye los antecedentes empíricos y teóricos que justifican el documento, en especial el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastre (UNISDR, 2015). Este último no sólo sustenta el tipo de intervención que se lleva a cabo sino que la supera en tanto que define a los AHI, considera el carácter multidimensional del concepto de vulnerabilidad y hace énfasis en la interdisciplina y sectorialidad (N5III). Lo mismo sucede en cuanto a la definición de la población objetivo; en particular, aunque en la LEY y su iniciativa se menciona a la poblaciones vulnerables y su relación con el riesgo, en la INICIATIVA C se especifica la atención especial a este sector, dentro de las prioridades del SISTEMA, en un inciso que a su vez desaparece en la LEY (N5I) y que se diferencia una vez más del Marco Sendai por su falta de profundidad conceptual.

3.2. Dimensión Sistémica

Esta dimensión consiste en la más robusta de las tres analizadas, debido a que todos los documentos se vinculan entre sí y a su vez lo hacen con los objetivos nacionales e internacionales (S1I y S1II). La LEY rige al SISTEMA en su conjunto y se fundamenta en los artículos 11, 12, 14 y 16 de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX, 2017) y en la Ley General de Protección Civil (LGPC, 2021). Aunque la INICIATIVA no señala sus fundamentos en la Constitución Política de México, incorpora elementos de la Ley General de Protección Civil y la Constitución de la Ciudad de México (CPCDMX, 2017) relativos a vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos (S1I).

Sobre la vinculación internacional, tanto la LEY como en la INICIATIVA apuntan de forma explícita a contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 a través del Consejo de Resiliencia, aunque no especifican de manera directa los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) a los que se vincula ni explican las estrategias para cumplir con alguno en su totalidad. A pesar de esto, se puede observar una clara contribución de ambos documentos a la consecución de los ODS 1 “Fin de la pobreza” y 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles” en tanto que apuntan a mejorar la seguridad de las viviendas y aumentar la resiliencia de grupos vulnerables (lo que se especifica de manera contundente en la INICIATIVA y se suaviza en la ley) a través del enfoque para la reducción de riesgos definido en el Marco Sendai 2015-2030, lo que contribuye a reducir muertes por situaciones de desastre. Contribuyen en este mismo sentido, pero con respecto a desastres naturales, al ODS 13 “Acción por el Clima”, así como en lo relativo a la promoción en la educación inicial y básica de la prevención y la autoprotección para la reducción de riesgos de esta índole (S1II) (ONU, 2019).

En particular, el ATLAS contribuye al ODS 4 “Educación de Calidad” en tanto que contribuye a ilustrar el indicador correspondiente a la “Proporción de la población en un grupo de edad determinado que ha alcanzado al menos un nivel fijo de competencia funcional en a) alfabetización, y b) nociones elementales de aritmética, desglosada por sexo”. También, contribuye al ODS 5 “Igualdad de género” en el mismo sentido, para ilustrar el indicador relativo a la proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja, o a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia, edad, y lugar del hecho. A pesar de esto, es importante remarcar que el ATLAS no contribuye a ilustrar los indicadores del ODS 11 en tanto que omite información relacionada con AHI y pérdidas humanas y económicas por desastres (S1II) (ONU, 2019). Sin embargo, el AR surge y se vincula directamente con lo establecido en la LEY y a su vez atiende directamente a la Prioridad 1 del Marco Sendai 2015-2030 (UNISDR, 2015) (S1I).

Por otro lado, aunque el AR cuantifica la población potencial y objetivo bajo la metodología indicada y se actualiza conforme a lo establecido en la LEY, no contiene información con respecto a AHI (S2I). Al respecto, a pesar de que no se enmarcan en el concepto de vulnerabilidad, constituye un medio para conocer la población total afectada y sus características multifactoriales (S2II).

En cuanto a la escala temporal, si bien existen mecanismos para la evaluación y monitoreo del SISTEMA y una ligera consideración al respecto en el apartado de la LEY con respecto a la resiliencia, no se

especifica claramente qué objetivos y metas pudiesen ser reformulados a partir de los resultados o el contexto (S3I). En este sentido, aunque no se especifica su aplicación práctica, ambos documentos definen la “Flexibilidad” como un principio rector para la construcción de resiliencia, en tanto que permite adaptar la respuesta a partir del contexto (S3I). Considerar un mecanismo explícito para la reformulación dinámica del SISTEMA, a partir de la evaluación de su impacto en diferentes sistemas socio-ecológicos a lo largo de la escala temporal, podría ser un factor clave para incrementar su impacto (Sternier et al., 2019).

Del mismo modo, resulta fundamental definir el concepto de vulnerabilidad y su origen en procesos estructurales derivados de múltiples variables que a su vez afectan de forma particular a cada individuo y comunidad, para comprender y atender el riesgo desde una perspectiva integral (Rubio-Herrera y Flores Palacios, 2018). En especial, el estatus de vulnerabilidad de la población debería ilustrarse, desglosado en capas, en el ATLAS. En consecuencia, esto implica recuperar la consideración especial a este segmento de la población incluida en la INICIATIVA y, por sus características particulares, definir e ilustrar los AHI dentro de este marco de referencia. Visualizar la estrecha relación entre los conceptos de vulnerabilidad y riesgo con los AHI contribuiría a fortalecer el impacto del SISTEMA en la construcción de resiliencia y capacidad de adaptación de manera focalizada (Artiles-López y Sangabriel, 2012).

3.3. Dimensión Procedimental

Dado que la LEY y la INICIATIVA son documentos normativos, sólo dos indicadores de la Dimensión Procedimental pudieron ser evaluados a partir de su contenido. En este sentido, aunque ambos documentos sólo incluyen los ámbitos generales en los que deben desarrollarse sus actividades y el ATLAS como componente principal, es posible identificar el fin último del SISTEMA como la acción de prevención, control y reducción del riesgo de desastres, así como mitigar los efectos destructivos que los fenómenos perturbadores pueden ocasionar a la estructura de los servicios vitales y los sistemas estratégicos, a partir de propósitos específicos para cada herramienta (P1V). Por otro lado, el REGLAMENTO precisa actividades para la atención de emergencias y componentes del PROGRAMA. También, resulta importante resaltar que se especifican componentes relativos a la clasificación y evaluación de AHI que no se ven reflejados en el ATLAS (P1V). Sin embargo, es importante remarcar que el SISTEMA resulta un ejercicio estéril mientras no exista un PROGRAMA para definir el fin, propósito, actividades, componentes e indicadores que lleven a la práctica los conceptos y lineamientos definidos en el propio ejercicio legislativo (P1I-P1VI) (Cejudo y Michel, 2016).

También, existe un contraste importante entre el discurso relativo a la participación de actores involucrados y su aplicación, que se ve restringida al negar el voto a la sociedad civil en los consejos y no publicar el ARP (P2I).

Dado el escenario multifactorial ya mencionado, es importante fortalecer el ejercicio interdisciplinario e intersectorial ampliando las atribuciones de los actores o invitados permanentes a los diversos consejos previstos en la LEY, a los que se les debería otorgar derecho a voto para evaluar los resultados y proponer nuevos objetivos a lo largo del ejercicio institucional y cuya convocatoria debería ser pública y accesible no sólo para la academia sino también para la población vulnerable y damnificada. Esto representaría una ventaja ante un panorama complejo, donde la perspectiva particular de estos actores ayudaría a descubrir rutas alternativas rumbo a la consecución de los objetivos e incluso replantear estos últimos a partir de sus resultados (Edenhofer y Kowarsch, 2015), lo que fortalece la capacidad de las políticas públicas para evaluar problemáticas y promover soluciones más sustentables desde una perspectiva política y socio-ecológica (Cash et al. 2006).

Estas modificaciones aportarían hacia la construcción de sistemas más resilientes que no sólo cumplan con los principios de monitoreo, anticipación y recuperación, sino también el de transformación (Hollnagel et al., 2006). Lo anterior, abre la puerta a la creación de nuevos paradigmas, como el mencionado anteriormente al respecto del desarrollo sustentable, a partir de la flexibilidad que supone un ejercicio de autocrítica incluso con derecho de voto para los actores de la sociedad civil.

3.4. Rediseño y aplicación de políticas de riesgos de desastres ante escenarios de cambio en la Ciudad de México

Diversos marcos de conocimiento se usan cada vez más en las políticas, modelos y estrategias gubernamentales que buscan guiar los esfuerzos colectivos que se realizan en las ciudades a fin de reducir los múltiples riesgos y tensiones a los que las poblaciones urbanas puedan estar expuestas. Particularmente,

en México se han aplicado los enfoques de gestión integral de riesgos y la reducción de los mismos, delimitados en un modelo nacional de GIRD², como la construcción de la resiliencia bajo el marco de Sendai (2015-2030), que la ONU ha diseñado como instrumento para la gestión y reducción de riesgos como parte de la Agenda de Desarrollo Sostenible (UNISDR, 2015; ONU, 2019). Asimismo, se ha identificado que el sistema legislativo en México se encuentra mejor definido a nivel federal que en sus sistemas de gobierno local: estados y municipios, para lo cual se requiere intercambiar conocimientos entre sectores para explicar la naturaleza interconectada de los riesgos, que se incorpore a los indicadores de desarrollo y para servir de base para la planificación y preparación de presupuestos y acciones (Hernández et al., 2021).

Sin embargo, existe aún la necesidad de identificar las áreas focales estratégicas para abordar los presentes y futuros riesgos y tensiones socioambientales que se integran bajo diversas escalas urbanas, a partir de las compensaciones y sinergias que ocurren en los diferentes procesos de urbanización en México. Estas áreas estratégicas de desarrollo deben ser diseñadas, como parte de una agenda de futuro compartida, por los responsables de la formulación de políticas y la toma de decisiones en conjunto con la sociedad civil, incluyendo a las comunidades académicas y las organizaciones sociales. De esta forma, resulta imprescindible fortalecer la capacidad institucional desde una perspectiva de la gestión integral del riesgo de desastres; es decir, a partir de una estructura de la capacidad administrativa y de gestión, en lo que respecta a la aplicación de políticas públicas, se debe responder de manera eficiente y adecuada (recursos humanos y económicos suficientes en la organización y planes estratégicos ante los desastres) en función del grado de preparación de las instituciones responsables, así como de la comunidad en su totalidad (Hernández-Aguilar y Castillo-Villanueva, 2012).

En este sentido, la construcción de esta agenda requiere el análisis de escenarios prospectivos, el cual es un proceso estructurado de generación de posibilidades futuras que tienen implicaciones socio-económicas y ambientales. En la medida que los escenarios no son modelos predictivos, pronósticos o predicciones, sino más bien exploraciones de futuros plausibles, no probables, se les considera como narrativas que refieren la forma en que se pueden desarrollar futuros alternativos, que implican condiciones de complejidad, difusión, conectividad y diversidad (Zhou et al., 2021), a partir de combinaciones de factores inciertos y altamente influyentes, y su interacción con fuerzas impulsoras más determinadas.

La principal premisa para la formulación y desarrollo de escenarios implican que la exploración de futuros posibles puede informar las decisiones presentes en la medida que los propios escenarios implican tanto el mapeo los futuros dentro de un «espacio de posibilidad» y el análisis racional como un pensamiento creativo que finalmente moldea la elección y la acción humana (Costanza et al., 2020), lo que en su conjunto conlleva un aprendizaje social para una mejor toma de decisiones con respecto a los problemas y temas que se evalúan, por ejemplo los que refieren a la transformación y cambios de estructuras urbanas, frente a riesgos y tensiones socioambientales, para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia de las comunidades locales, como las AHI.

Para los propósitos de este estudio, se utiliza el arquetipo de escenarios de «reforma de políticas», uno de los cuatro formulados por la “Gran Iniciativa de Transición” (Hunt et al., 2012), compuesta por una red internacional de científicos, utilizando modelos y análisis regionales. Este escenario de la reforma de políticas prevé el surgimiento de una fuerte voluntad política para tomar medidas armonizadas y rápidas para garantizar una transición exitosa hacia un futuro más equitativo y resiliente a los cambios del medio ambiente. Más que una proyección hacia el futuro, el escenario de la reforma de políticas puede ser considerado como un escenario normativo construido como un retroceso del futuro. Es decir, se diseña a fin de lograr un conjunto de objetivos futuros hacia el logro de la sustentabilidad. La tarea analítica consiste en explorar los requisitos para alcanzar simultáneamente metas de sustentabilidad social y ambiental bajo condiciones de alto crecimiento económico y expansión urbana, así como identificar vías de desarrollo plausibles para alcanzar ese punto final.

En particular, se considera que las fuerzas impulsoras del escenario para la aplicación de políticas de riesgo en áreas periurbanas con AHI en México son: a) la demografía, considerando el crecimiento de la población y la urbanización; b) el uso sustentable de recursos (calidad ambiental); c) cuestiones sociales, como la desigualdad, la pobreza y la participación social; y d) el tipo de gobernanza, considerando las tendencias hacia la democratización, la descentralización de la autoridad y los procesos deliberativos y mecanismos jurídicos en los instrumentos existentes de la políticas.

² El modelo de gestión de riesgos de desastres (GIRD) del país se basa en un conjunto de acciones y procesos encaminados para salvaguardar la vida, la integridad y la salud de la población, así como sus bienes, infraestructura y el medio ambiente, involucrando a los 3 niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), así como a los diversos sectores de la sociedad (SEGOB-INAFED, 2014).

CONCLUSIONES

Con base en el análisis del SISTEMA, se observó que los marcos de explicación de los principales conceptos (vulnerabilidad, sustentabilidad y asentamientos humanos irregulares, resiliencia y riesgos) se enfocan en vincular las capacidades, principios y elementos de recuperación para incrementar el desempeño en los sistemas urbanos, que potencialmente podrían permitir la definición de estrategias frente a eventos disruptivos. Sin embargo, estos marcos no integran en un solo marco conceptual el tipo de riesgos; elementos y capacidades de resiliencia; poblaciones o partes interesadas; y los procesos y sistemas de gestión del desempeño a nivel estratégico y operativo considerando la complejidad de las dimensiones, relaciones y los efectos entre los componentes de sustentabilidad.

Para abordar estas limitaciones se deben integrar componentes clave para el análisis, la medición y la gestión de riesgos de desastres a fin de para mejorar la sustentabilidad, en este caso de los asentamientos humanos irregulares. En particular, como línea futura de aplicación de los resultados, se requiere desarrollar un análisis longitudinal de la evolución conceptual de los marcos de explicación aplicados en las políticas de gestión de riesgos, incluyendo las nuevas perspectivas de los últimos años. Ello podría derivar en una clasificación actualizada de los principios y elementos de la gestión de riesgos, de tal manera que se puedan vincular de manera directa las dimensiones con las estrategias y acciones en los propios procesos de la gestión de riesgos, así como se requiere la definición de indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan una valoración puntual respecto a la medición de la gestión de riesgos de desastres y su contribución a la sustentabilidad.

En este sentido, conforme a los documentos revisados en este trabajo y la metodología cualitativa utilizada, se desprende la necesidad de identificar todos y cada uno de los procesos clave a fin de definir como se alinean los objetivos, tanto de los propios procesos como de los niveles estratégicos. De esta forma, a partir de la definición de las escalas temporales y espaciales, es pertinente la evaluación y monitoreo de ambos tipos de objetivos mediante el establecimiento de indicadores y métricas que ayuden a aumentar la capacidad de resiliencia en los sistemas bajo estudio, mientras se busca alcanzar las dimensiones de sustentabilidad. Así, los elementos resilientes incluidos en el SISTEMA se pueden establecer como indicadores veraces para evaluar las propias políticas de gestión de riesgos. Lo anterior, forzosamente, implica la consideración holística, interdisciplinaria e intersectorial para el diseño, operación y ejercicio de las políticas relativas al tema. De esta manera, la investigación y los estudios futuros deben destacar cuáles serían las relaciones entre la gestión de riesgos, la construcción de la resiliencia de manera focalizada, el fortalecimiento de la capacidad de adaptación, el desempeño en los sistemas urbanos para modificar su rumbo con soluciones innovadoras y construir escenarios hacia el logro de la sustentabilidad.

En este trabajo, si bien existe un análisis cualitativo de los conceptos y procesos de diseño y propuesta de políticas de gestión de riesgos, la investigación no hace una valoración cuantitativa de los componentes de políticas en los documentos analizados. No establece las características aplicables del marco analítico para otros niveles de gobierno y casos de estudios, por lo que su aplicación como metodología cualitativa debe validarse con diferentes ámbitos de políticas de gestión de riesgos tipos para obtener su retroalimentación y afinar los procedimientos y categorías conceptuales utilizadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abunyawaha, M., Gajendrana, T. y Maund, K. (2018). Profiling informal settlements for disaster risks. *Procedia Engineering*, 212, 238-245. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2018.01.031>
- Alcántara-Ayala, I., Garza-Salinas, M., López-García, A., Magaña Rueda, V., Oropeza Orozco, O., Puente Aguilar, S., Rodríguez Velázquez, D., Lucatello, S., Ruiz Rivera, N., Tena Núñez, R. C., Urzúa Venegas, M. y Vázquez Rangel, G. (2019). Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia. *Investigaciones Geográficas*, 98. <https://doi.org/10.14350/rig.59784>
- Anderies, J. M., Folke, C., Walker, B. y Ostrom, E. (2013). Aligning key concepts for global change policy: robustness, resilience, and sustainability. *Ecology and society*, 18(2), artículo 8. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05178-180208>
- Artiles-López, D. M. y Sangabriel, A. S. (2012). Construyendo la vulnerabilidad: Un riesgo para todos. *Arquitectura y Urbanismo*, 33(2), 68-78. <https://rau.cujae.edu.cu/index.php/revistaau/article/view/200>
- Binder, C. R., Feola, G. y Steinberger, J. K. (2010). Considering the normative, systemic and procedural dimensions in indicator-based sustainability assessments in agriculture. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(2), 71-81. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2009.06.002>

- Brum, M. I. C. (2021). Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 42(90/1), 205-232. <https://doi.org/10.28928/ri/902021/aot3/cardozobrumm>
- Busso, G. (2001, 20-21 de Junio). *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI* [Documento preparado para el Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – CELADE. <https://bit.ly/3gBNJz3>
- Cash, D. W., Adger, W. N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., Pritchard, L. y Young, O. (2006). Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world. *Ecology and society*, 11(2), artículo 8. <https://bit.ly/2SttVGe>
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/index.php/gyp/article/view/149>
- CIUDAD DE MÉXICO (2017, 31 de enero). *Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX). Artículos 11, 12, 14 y 16*. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf
- CONEVAL (2017, enero). *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <https://bit.ly/3zW9675>
- Costanza, R., Kubiszewski, I., Pickett, K., Trebeck, K., de Vogli, R., Ragnarsdóttir, K., Lovins, H., Fioramonti, L., Giovannini, E., McGlade, J., Mortensen, L., Roberts, D., Wallis, S. y Wilkinson, R. (2020, 1 de septiembre). After the crisis: two possible futures. *Solutions. For a sustainable a desirable future*. <https://thesolutionsjournal.com/2020/09/01/after-the-crisis-two-possible-futures/>
- Cutter, S. (2001). *American Hazardscapes: The Regionalization of Hazards and Disasters* (p. 211). Joseph Henry Press. <https://nap.nationalacademies.org/catalog/10132/american-hazardscapes-the-regionalization-of-hazards-and-disasters>
- Doberstein, B. y Stager, H. (2013). Towards guidelines for post-disaster vulnerability reduction in informal settlements. *Disasters*, 37(1), 28-47. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2012.01294.x>
- Edenhofer, O. y Kowarsch, M. (2015). Cartography of pathways: A new model for environmental policy assessments. *Environmental Science & Policy*, 51, 56-64. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.03.017>
- Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T. y Rockström, J. (2010). Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and society*, 15(4), artículo 20. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
- García, F. (2013). Tratamiento para asentamientos humanos irregulares dentro de los programas delegacionales de desarrollo urbano. En *Memorias del Congreso Nacional de Vivienda 2013*. UNAM. https://www.puec.unam.mx/pdf/publicaciones_digitales/00_indice_general_relatoria.pdf
- Guo, P., Li, H., Zhang, G. y Zhang, Y. (2019). Exploring critical variables that affect the policy risk level of industrial heritage projects in China. *Sustainability*, 11(23), artículo 6848. <https://doi.org/10.3390/su11236848>
- Hansson, S. (2011, 11 de Agosto). *Risk*. *Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive*. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/risk/>
- Hernández, M., Carreño, M. y Castillo, L. (2018). Methodologies and tools of risk management: Hurricane risk index (HRi). *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 31, 926-937. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2018.08.006>
- Hernández, M., Frausto, O. y López, G. (2021). Desafíos de los sistemas locales de la gestión integral del riesgo de desastre, sistemas socioecológicos y cambio climático. En J. Morales, E. González, C. Welsh y O. Frausto (coords.). *Gestión de desastres asociados a fenómenos hidrometeorológicos y climáticos en sistemas socioecológicos* (pp. 25-37). CLAVE Editorial.
- Hernández-Aguilar, M. y Castillo-Villanueva, L. (2012). Capacidad institucional ante la reducción del riesgo de desastres en Quintana Roo: Marco de Acción de Hyogo. *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 23-48. <https://quivera.uaemex.mx/article/view/9624>
- Hizbaron, D., Hadmoko, D., Mei, E., Murti, S., Laksani, M., Tiyansyah, A. y Tampubolon, I. (2018). Towards measurable resilience: Mapping the vulnerability of at-risk community at Kelud Volcano, Indonesia. *Applied Geography*, 97, 212-227. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2018.06.012>
- Hollnagel, E., Woods, D. y Leveson, N. (2006). *Resilience engineering: Concepts and precepts*. Ashgate Publishing.
- Hunt, D. V. L., Lombardi, D. R., Atkinson, S., Barber, A. R. G., Barnes, M., Boyko, C. T., Brown, J., Bryson, J., Butler, D., Caputo, S., Caserio, M., Coles, R., Cooper, R. F. D., Farmani, R., Gaterell, M., Hale, J., Hales, C., Hewitt, C. N., Jankovic, L., Jefferson, I. et al. (2012). Scenario archetypes: Converging rather than diverging themes. *Sustainability*, 4(4), 740-772. <https://doi.org/10.3390/su4040740>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA – INEGI (2020). *Censo nacional de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México 2019*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>
- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México (2018, 15 de marzo). Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (ILGIRPC). <https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/iniciativa14.pdf>

- Joakim, E. (2013). *Resilient disaster recovery: A critical assessment of the 2006 Yogyakarta, Indonesia earthquake using a vulnerability, resilience and sustainable livelihoods framework* [Tesis Doctoral]. Universidad de Waterloo. <http://hdl.handle.net/10012/7315>
- Köhler, J., Geels, F. W., Kern, F., Markard, J., Onsongo, E., Wiecek, A. y Fünfschilling, L. (2019). An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 1-32. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004>
- Ley General de Protección Civil (LGPC) (2021, 20 de mayo). *DOF* (vigente). Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf
- Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal (LSPCDF) (2016). *GOCDMX* (No 227). Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/a3d2e3438b421d1a46aebb1d9c2fa09b.pdf
- Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México (LGIRPC) (2019). *GOCDMX No. 106 Bis* (vigente). Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/1c69e280b18ca637d0f0910c14b28e85.pdf
- Lineamientos para la Elaboración de Estudios de Riesgo en Materia de Gestión Integral de Riesgo (LEERMGIR) (2019). *GOFCDMX No. 164 Bis* (vigente). Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/a8724f6985e3aa0052d663c09b667738.pdf
- Maldonado-Villalpando, E., Herrera, H. y Guerrero, H. (2018). Diseño de política ambiental e innovación social. Aportaciones teórico-metodológicas para la gestión sustentable de áreas naturales protegidas. *Economía y Sociedad*, 38(22): 111-128. <http://www.economiaysociedad.umich.mx/ojs3/index.php/ecosoc/article/view/19>
- Mansilla, E. (2008). *Marco general de riesgo en México* [IPP LAC (ODMs y Pobreza)]. RBLAC-UNDP. https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2009/background_papers/Chap3/LAC-overview/Mexico/Mansilla-Ref-2008c/Mexico-Macro-de-Riesgo-Mansilla.pdf
- Manual Administrativo de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgo y Protección Civil de la CDMX (MASGIRPC) [MA-12/2000421-D-SGIRyPC-08/010119 (vigente)] (2021). Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección. <https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/608/990/d30/608990d303af2919309031.pdf>
- Méndez, R. (2016). Del desarrollo a la resiliencia territorial: Claves locales para la reactivación. En A. Martínez, X. Amat, I. Sancho y D. Sanchiz (eds.), *Profesionales y herramientas para el desarrollo local y sus sinergias territoriales. Evaluación y propuestas de futuro* [IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del GTDL-AGE] (pp. 51-78). Publicacions de la Universitat D'alacant. <http://dx.doi.org/10.14198/IXCongresoDesarrolloLocal-05>
- Meriläinen, E. (2020). The dual discourse of urban resilience: robust city and self-organised neighbourhoods. *Disasters*, 44(1), 125-151. <https://doi.org/10.1111/disa.12367>
- Mitchell, J. (1999). *Crucibles of hazard: Mega-cities and disasters in transition*. United Nations University Press. <https://collections.unu.edu/view/UNU:2385>
- OECD (2013). *Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264200210-es>.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS – OCHA (2020). *Natural disasters in Latin America and the Caribbean (2000-2019)* [Report]. <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/latin-america-and-caribbean/document/latin-america-and-caribbean-natural-disasters-2000>
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNISDR (2017, mayo). *Herramienta de auto-evaluación para la resiliencia frente a desastres a nivel local. Evaluación Preliminar*. Organización de las Naciones Unidas – ONU. <https://eird.org/camp-10-15/docs/herramienta-evaluacion.pdf>
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNISDR (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. Organización de las Naciones Unidas – ONU. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – ONU (2019). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/40155>
- PAOT (2011). *Distribución espacial de los asentamientos humanos irregulares ubicados en el suelo de conservación en relación con el proyecto del Programa General de Ordenamiento Ecológico y Zonas de Valor Ambiental del Distrito Federal*. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D. F. – PAOT. <http://centro.paot.org.mx/index.php/publicaciones-paot/16-estudios-tecnicos/23-estudio-espacial>
- PAOT (2020). *Impactos por actividad sísmica. Factores que aumentan el riesgo*. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D. F. – PAOT. <http://www.paot.org.mx/micrositios/riesgo-sismico/factores.html>
- Petrosillo, I., Aretano, R. y Zurlini, G. (2015). Socioecological systems. En B. Fath (ed.), *Encyclopedia of Ecology* (2.ª edición, vol. 4, pp. 419-425). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-409548-9.09518-X>
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS – ONU-HABITAT (2015, 31 de mayo). *Habitat III issue papers: 22 - informal settlements*. ONU. <https://unhabitat.org/habitat-iii-issue-papers-22-informal-settlements>
- Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la CDMX (RLGIRPC) (2021). Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, GOCDMX (vigente). <https://paot.org.mx/centro/leyes-normas-htmls/reglamento-de-2233.html>

- Roeslin, S., Ma, Q. y García, H. J. (2018). Damage assessment on buildings following the 19th September 2017 Puebla, Mexico earthquake. *Frontiers in Built Environment*, 4, artículo 72. <https://doi.org/10.3389/fbuil.2018.00072>
- Rodríguez, J. y Morán, J. (2021). La gestión integral del riesgo hidrometeorológico en México: avances y limitaciones. En Morales, J., González, E., Welsh, C. y Frausto, O. (coords). *Gestión de desastres asociados a fenómenos hidrometeorológicos y climáticos en sistemas socio-ecológicos* (pp. 25-37). CLAVE Editorial.
- Rodríguez, J., Welsh, C., Romo, M., Travieso, A. (coords.) (2018). *Riesgo de desastres en México: eventos hidrometeorológicos y climáticos* (pp. 3-27). Instituto Mexicano de Tecnología del Agua-REDESClim. <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/wp-content/uploads/sites/5/2019/07/libroRiesgosenMexicoFinal2.pdf>
- Romero-Lankao, P., Gnatz, D. M., Wilhelmi, O. y Hayden, M. (2016). Urban sustainability and resilience: From theory to practice. *Sustainability*, 8(12), article 1224. <https://doi.org/10.3390/su8121224>
- Rubio Herrera, A. y Flores Palacios, F. (2018). Vulnerabilidad y su uso en la política social del estado de Yucatán. La Dirección de Atención a la Infancia y la Familia. *LiminaR Estudios Sociales y Humanísticos*, 16(2), 118-131. <https://doi.org/10.29043/liminar.v16i2.601>
- Sala, S., Farioli, F. y Zamagni, A. (2013). Progress in sustainability science: lessons learnt from current methodologies for sustainability assessment: Part 1. *The international journal of life Cycle Assessment*, 18(9), 1653-1672. <https://doi.org/10.1007/s11367-012-0508-6>
- Sterner, T., Barbier, E., Bateman, I., van den Bijgaart, I., Crépin, A., Edenhofer, O. y Robinson, A. (2019). Policy design for the Anthropocene. *Nature Sustainability*, 2(1), 14-21. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0194-x>
- Sánchez, P. L. J., González, P. I. G. y Maya, J. R. C. (2019). Asentamientos humanos irregulares en zonas de riesgo: el caso de Tenango del Valle. En M. Santa, R. M. Sánchez, F. Zepeda, J. R. Calderón y G. Santana (coords.), *Transformaciones territoriales en México y Polonia: Vulnerabilidad, resiliencia y ordenación territorial* (pp. 430-250). <http://hdl.handle.net/20.500.11799/104812>
- SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO – SEDATU (2016). *Guía de resiliencia urbana*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/guia-de-resiliencia-urbana-2016>
- SECRETARÍA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS Y PROTECCIÓN CIVIL – SECGRIPC (2019). *Atlas de Riesgos (Base de datos)*. Gobierno de la Ciudad de México. <http://www.atlas.cdmx.gob.mx/principal/inicio>
- SEGOB-INAFED (2014). *Protección Civil. Boletín Especial*. Secretaría de Gobernación – SEGOB e Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal – INAFED. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/138375/proteccion_civil_boletin.pdf
- Soyinka, O. y Siu, M. (2016). Investigating informal settlement and infrastructure adequacy for future resilient urban center in Hong Kong, SAR. *Procedia Engineering*, 198 (número especial: Urban Transitions Conference, Shanghai), 84-98. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2017.07.075>
- Suárez, M., Gómez-Baggethun, E., Benayas, J. y Tilbury, D. (2016). Towards an urban resilience Index: a case study in 50 Spanish cities. *Sustainability*, 8(8), article 774. <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/8/774#>
- THE ROCKEFELLER FOUNDATION-ARUP (2017). *City resilience index. Understanding and measuring city resilience*. <https://www.arup.com/perspectives/publications/research/section/city-resilience-index>
- Torres Lima, P., Alonso Muñoz, C. y Cedeño Valdiviezo, A. (2020). Estrategias de resiliencia urbana y capacidades adaptativas. Argumentos. *Estudios Críticos de la Sociedad*, 3(94), 233-261. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202094-10>
- Van Ham, M., Tammaru, T., Ubarevičienė, R. y Janssen, H. (2021). Rising inequalities and a changing social geography of cities. An introduction to the global segregation book. En M. van Ham, T. Tammaru, R. Ubarevičienė y H. Janssen (eds.), *Urban socio-economic segregation and income inequality. A global perspective* (pp. 3-26). Springer.
- Vargas, J. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales* [Serie Medio Ambiente y Desarrollo. n.º 50]. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/5749>
- Vélez-Toro, S. y Castillo-Negrete, P. (2018). *Revisión del marco de Sendai, una reflexión crítica sobre el desarrollo y la gestión del riesgo de desastres*. Universidad Católica de Manizales. <https://bibliotecadigital.oducal.com/Record/ir-10839-2255>
- Zhou, W., Pickett, S. y McPhearson, T. (2021). Conceptual frameworks facilitate integration for transdisciplinary urban science. *Npj | Urban Sustainability*, 1, artículo 1. <https://doi.org/10.1038/s42949-020-00011-9>



Referencia: Martínez Andrade, J. C. (2022). Hernández Mar, R., Martínez Tiburcio, M. G, Culebro Moreno, J. E. y Navarro Arredondo, A. (coords.): Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 180-182. <https://doi.org/10.24965/gapp.11107>

Hernández Mar, R., Martínez Tiburcio, M. G, Culebro Moreno, J. E. y Navarro Arredondo, A. (coords.): Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México

Martínez Andrade, Juan Carlos
El Colegio Mexiquense, A. C. (México)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3473-5836>
jmartinez@cmq.edu.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Investigador de El Colegio Mexiquense, A. C. Es doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de San Luis y maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Sus líneas de investigación son federalismo fiscal, gasto federalizado y evaluación de la gestión pública.

RESUMEN

Esta reseña se refiere a la obra "Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México" coordinada por los doctores Raúl Hernández Mar, María Gabriela Martínez Tiburcio, Jorge Enrique Culebro Moreno y Alejandro Navarro Arredondo, publicada en México por la Universidad Autónoma Metropolitana en 2021. La obra, reúne una serie de experiencias docentes, formación de programas de trabajo, de planes de estudio de grado y posgrado en distintas universidades del país tales como la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, el Colegio de Jalisco, la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de Sonora, entre otras. Además del relato de fortalecimiento de programas escolares, este libro es el lugar propicio para presentar formas de enseñanza menos exploradas, como el estudio de caso y la gamificación, por poner un par de ejemplos. La riqueza de esta obra es que compila una serie de experiencias de formalización e institucionalización en distintas entidades federativas mexicanas.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas; enseñanza; programas de estudios.

ABSTRACT

This review refers to the work "Experiences, challenges and challenges of teaching public policies in Mexico" coordinated by doctors Raúl Hernández Mar, María Gabriela Martínez Tiburcio, Jorge Enrique Culebro Moreno and Alejandro Navarro Arredondo, published in Mexico by the Universidad Autónoma Metropolitana in 2021. This work brings together a series of teaching experiences, formation of work programs, undergraduate and postgraduate study plans in different universities in the country such as the Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, Colegio de Jalisco, the National Autonomous University of Mexico, El Colegio de Sonora, among others. In addition to the story of strengthening school programs, this book is the right place to present less explored forms of teaching, such as the case study and gamification, to name a couple of examples. The richness of this work is that it compiles a series of formalization and institutionalization experiences in different Mexican states.

KEYWORDS

Public policies; teaching; study programs.

De suyo, ver en la portada estos grandes nombres ya representa sellos de calidad que, cada docente, a través de décadas de esfuerzo y dedicación han logrado posicionarse en el debate nacional e internacional. El libro se intitula “Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México” y tiene como objetivo discutir sobre cuáles son los retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México a través de los programas de grado y posgrado de las universidades públicas y privadas. Se divide en 4 secciones relativas a la enseñanza de la disciplina, experiencias de docencia, temas actuales para la formación profesional y retos de la enseñanza.

De la y los coordinadores se destaca lo siguiente: La Dra. María Gabriela Martínez Tiburcio y los Doctores Raúl Hernández Mar, Jorge Enrique Culebro Moreno y Alejandro Navarro Arredondo son Profesores Investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), universidad fundada en 1974 bajo los principios de libertad de cátedra y de investigación. Dentro de la Universidad, María Gabriela y Raúl pertenecen a la Unidad Lerma, Jorge a la Unidad Cuajimalpa y Alejandro a la Unidad Xochimilco. En el libro la coordinadora y los coordinadores reúnen 18 capítulos de distintas autoras y autores que versan sobre los programas de estudio sobre políticas públicas en México.

Raúl Hernández y Gabriela Martínez Tiburcio, en su capítulo “Oportunidades del modelo de enseñanza-aprendizaje de la UAM-Lerma para la enseñanza de la disciplina de la política pública en México” realizan una impecable revisión de los textos fundadores de las políticas públicas como disciplina de enseñanza. En la diferencia entre ciencia política y administración pública, el autor y la autora reconocen la necesidad de establecer un marco analítico e interpretativo del proceso mediante el cual las decisiones de política pública son elaboradas. Siguiendo a Enrique Cabrero (2000), establecen la premisa indiscutible de que la disciplina de políticas públicas nace con una denominación de origen.

En el capítulo “Análisis del aprendizaje de políticas públicas en la reforma de un plan de estudios. El caso de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la UNAM”, Alejandro Navarro nos comparte los aspectos generales sobre la pertinencia y la calidad en el diseño del plan de estudios de la Maestría en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Y no solo eso, nos comparte, además, los resultados de un instrumento aplicado a 44 egresados que exponen aspectos diversos de su vida profesional como cuánto tardaron en conseguir un empleo, dónde trabajan y qué funciones realizan. Uno de los aspectos que mencionaron los egresados de este programa de posgrado es la necesidad de incorporar los estudios de caso como método de enseñanza de las políticas públicas. Tema que desarrollan a cabalidad Gabriela Martínez Tiburcio y Raúl Hernández en otro capítulo titulado “Los estudios de caso como método de enseñanza de las políticas públicas”. Posteriormente, el capítulo “Aprendizajes en la elaboración de estudios de caso en la licenciatura en políticas públicas de la UAM-Lerma” de Javier de la Rosa y Guadalupe Huerta hace hincapié en su oportunidad.

El capítulo “La Maestría Inter-Institucional en Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco”, Alberto Arellano nos relata las condiciones por las cuales surgió la necesidad de sinergia entre el Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (UDG) y el Colegio de Jalisco (COLJAL) quienes comparten, 14 docentes: 6 del COLJAL y 8 del CUCEA. El autor nos presenta un análisis del fortalecimiento del programa a partir de dos enfoques: el diseño institucional, entendido por el autor como la «creación intencional de reglas de comportamiento social», con un valor normativo y su diferencia con el «cambio institucional».

Manuel Lara Caballero, en el capítulo “La metodología de marco lógico como estrategia de enseñanza-aprendizaje en el diseño de políticas públicas” propone una estrategia de enseñanza-aprendizaje a partir de la definición de un problema público y la orientación hacia el diseño de políticas públicas. Con un documento más que práctico, el autor desarrolla una serie de diagramas que permiten la construcción paso a paso de la metodología de marco lógico tal como se ha adaptado en México a partir de la instauración del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Al norte del país, Víctor Peña en su capítulo “Círculos de lectura, análisis y relación con lo observado. Una experiencia para el aprendizaje de políticas públicas” describe la experiencia de un grupo de trabajo congregado en torno a lo que él llama «la lectura dialógica de textos clásicos de política pública» ocurrido en El Colegio de Sonora (COLSON). En la línea docente de «análisis y evaluación de políticas públicas» se crearon las reuniones llamadas CLARO (Círculos de Lectura, Análisis y Relación con lo Observado) entre estudiantes de posgrado y docentes del COLSON. Este círculo CLARO promueve que los estudiantes ensayen aportaciones elaboradas a partir de textos cortos que se discuten en las sesiones y que posteriormente se buscan mejorar hasta alcanzar productos publicables.

Perla Gris Legorreta realiza la propuesta por la gamificación y aboga por la inclusión de las actividades lúdicas en los procesos de enseñanza aprendizaje de las políticas públicas en el capítulo “La «gamificación» como herramienta para la enseñanza de las políticas públicas”. Se propone trabajar en torno a la identifica-

ción de argumentos que faciliten el diagnóstico de los problemas públicos, o de los argumentos que sirvan para insertar el problema en la agenda gubernamental. Tema que no es ajeno al capítulo “Didáctica de la estadística en la licenciatura de Políticas Públicas” redactado por Maribel Dávila Jaime cuyo objetivo es proponer un método aplicado basado en escenarios para la comprensión, recolección, análisis y procesamiento de datos cuantitativos. El capítulo “Conocimientos mínimos de cartografía y sistemas de información geográfica del licenciado egresado en políticas públicas” escrito por Ryszard Rozga expone la necesidad de incluir datos espaciales en los procesos de enseñanza-aprendizaje de las políticas públicas.

Angélica Rosas en el capítulo “Propuestas metodológicas para un mismo fin: el análisis de políticas públicas” expone la necesidad de asumir las políticas públicas como un ejercicio imprescindible para mejorar la toma de decisión y la acción del Estado. Este capítulo recupera textos de importancia mayúscula para el entendimiento de las políticas públicas. Textos analizados también por Diana Vicher y Ernesto Alvarado en el capítulo “El desarrollo del campo de las políticas públicas comparadas y su enseñanza” donde, adicionalmente, realizan una comparación entre el modelo de enseñanza de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México con la Universidad de Edimburgo. En este mismo orden de ideas se desarrolla el capítulo “El método comparado y neo-institucionalismo como asignatura metodológica para la enseñanza de las políticas públicas” de Abigail Martínez y Mijael Altamirano.

En otro tenor, el capítulo de Jorge Culebro, Janeth Méndez y Benjamín Méndez “Comparando la coordinación institucional en el presupuesto participativo en tres ciudades de América Latina” presenta los resultados de investigación de un proyecto en el Instituto Politécnico Nacional que tuvo la participación de la UAM-Unidad Cuajimalpa y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México. La autora y los autores dan un claro ejemplo de la forma en que se puede llevar a cabo un método comparativo ya que analizan los presupuestos participativos en la Ciudad de México, Buenos Aires y Montevideo. Este análisis contextual de la realidad latinoamericana es explorado también por Julieta Martínez quien hace una aportación crítica a la intervención del Estado en los procesos de solución de ciertos problemas o problemáticas sociales en el capítulo “Hacia la contextualización en la enseñanza de políticas públicas: soluciones a desafíos cambiantes en una era global”.

Entre los retos identificados en la enseñanza de políticas públicas en México, tenemos el capítulo “Complejidad, holismo e interconectividad” de Maximiliano García Guzmán y David Angulo quienes hacen una revisión de los conceptos de no-linealidad, emergencia e interconexión o entrelazamiento en el contexto de la pandemia del COVID-19. Otro problema es el identificado por Lida Blásquez en su capítulo “Descifrar el problema público ambiental” donde refiere al carácter interdisciplinario y la complejidad del objeto de estudio propio de las dinámicas ecosistémicas.

Por último, Alma de León y Miguel Guajardo en su capítulo “Retos en la formación de capital humano especializado en políticas públicas en México” nos comentan desde su experiencia algunos retos en la enseñanza de políticas públicas. La autora y el autor nos presentan un análisis de diferentes programas académicos de licenciatura de políticas públicas para comprender si existe un perfil dominante en la formación de capital humano especializado. Para ello, codificaron 421 materias impartidas en cada uno de los programas en 26 temas disciplinarios. Este capítulo es interesantísimo porque reúne datos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en sus campos de la Huasteca y de la Facultad de Contaduría y Administración, de la UdG (CUCEA), La Salle Noreste, la Panamericana, el CIDE, El Colegio de México, la Autónoma de Sinaloa, la UAM Lerma, la UAM Xochimilco y, de las universidades privadas, la Anáhuac y la UPAEP Puebla. Lo que encuentran la autora y el autor es que la ciencia política es el área temática que más se relaciona con las materias impartidas en los programas de estudios, seguido por la administración pública, la política pública como tal, la economía y la metodología. En el otro extremo tenemos temáticas poco relacionadas y me parece que ahí está la gran aportación de los autores, ya que se encuentran en estas temáticas menos relacionadas a la epistemología, la antropología, la comunicación pública, y la filosofía.

En conclusión, la obra completa aquí descrita se volverá un excelente referente para aquellas personas que trabajan incansablemente en la actualización de los programas de estudios de grado y posgrado en políticas públicas en las universidades públicas y privadas. Personalmente, he encontrado en esta obra un cúmulo de conocimiento recuperado desde las aulas que servirán para mi actividad docente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, IX(2), 189-229. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf

Hernández Mar, R., Martínez Tiburcio, M. G., Culebro Moreno, J. E. y Navarro Arredondo, A. (coords.) (2021). *Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México*. Universidad Autónoma Metropolitana.



Referencia: Andrés Llamas, M. Á. (2022). Roman Krznaric: El buen antepasado. Cómo pensar a largo plazo en un mundo cortoplacista. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 183-185. <https://doi.org/10.24965/gapp.11097>

Roman Krznaric: El buen antepasado. Cómo pensar a largo plazo en un mundo cortoplacista

Andrés Llamas, Miguel Ángel
Universidad de Salamanca (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8824-2917>
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 Roman Krznaric: *El buen antepasado. Cómo pensar a largo plazo en un mundo cortoplacista*, Capitán Swing, 2022, 304 pp.

PALABRAS CLAVE

Prospectiva; políticas públicas; justicia intergeneracional; crisis climática.

ABSTRACT

Review of the book from Roman Krznaric: *El buen antepasado. Cómo pensar a largo plazo en un mundo cortoplacista*, Capitán Swing, 2022, 304 pp.

KEYWORDS

Prospective; public policies; intergenerational justice; climate crisis.

«Predecir es muy difícil, especialmente sobre el futuro», reza una frase de difícil atribución. *El buen antepasado* es un ensayo sobre la necesidad de contemplar el futuro, pero, al mismo tiempo, algo más: una obra que linda con la literatura académica y que resulta especialmente idónea para repensar los diseños institucionales y el ciclo de las políticas públicas. Su autor, Roman Krznaric, es un filósofo de origen australiano que dejó la academia —es doctor en sociología política por la Universidad de Essex— para dedicarse por completo a la escritura, alcanzando un notable éxito en numerosos países con sus últimos libros sobre cuestiones de filosofía práctica. La mirada filosófica y el bagaje científico-social hacen de Krznaric un pensador estimulante y original que aporta una imprescindible visión de conjunto en tiempos de hiperespecialización académica.

En *El buen antepasado*, su obra más reciente y la primera en ser traducida al castellano, Krznaric aborda un problema que suele identificarse tanto en la literatura especializada como en la conversación cotidiana: las sociedades y sus instituciones carecen de una mentalidad largoplacista, tan deseable en un contexto marcado por la crisis climática.

El libro aborda las razones por las que nuestras sociedades deben pensar a largo plazo, plantea una serie de conceptos y estrategias que pueden cultivarse para lograrlo y explora algunos movimientos de intervención práctica. Para ello emplea una metodología entre ensayística y teórica, salvo en el desarrollo del índice de solidaridad intergeneracional, elaborado conforme a parámetros propios de las ciencias sociales.

Pese a que implícitamente el ensayo se dirige a las sociedades e instituciones occidentales, el enfoque diacrónico y la relación de hallazgos procedentes de otras culturas contribuyen a reducir el inevitable sesgo etnocéntrico del planteamiento inicial.

La obra se divide en tres partes bien diferenciadas, amén de un prólogo y un apéndice metodológico. La primera parte, compuesta por dos capítulos, contiene el planteamiento general del problema del cortoplacismo en nuestras sociedades. La segunda, integrada por seis capítulos, es la más relevante, en tanto que desarrolla las estrategias para pensar a largo plazo. Y, en la última parte, compuesta por cuatro capítulos, reflexiona sobre los movimientos sociales y discursos culturales que ya están transitando el deseable camino del largoplacismo.

Sirviéndose del conocimiento generado en disciplinas como la neurociencia o la biología evolutiva, Roman Krznaric constata la existencia de dos capacidades cerebrales del ser humano que condicionan su comportamiento estratégico y que encapsula en sendos conceptos de gran potencia simbólica: el «cerebro nube de azúcar» y el «cerebro bellota». El primero es un mecanismo de supervivencia que motiva las acciones a corto plazo en función de los deseos de recompensas inmediatas. Por su parte, el «cerebro bellota», que es más reciente desde la perspectiva evolutiva, nos permite planificar a largo plazo como ninguna otra especie. Dado que esta capacidad también es innata, el autor aboga por implementar paradigmas conceptuales y mecanismos institucionales adecuados para potenciar la planificación y la acción largoplacistas.

La mentalidad largoplacista se encuentra amenazada por inhibidores culturales tales como la racionalidad industrial, la digitalización, el ciclo electoral de las democracias o la financiarización de la economía, frente a los que el autor propone una batería de estrategias o herramientas conceptuales. En concreto, plantea seis maneras de pensar a largo plazo: la humildad del tiempo profundo, la mentalidad de legado, la justicia intergeneracional, el pensamiento catedral, la previsión holística y el objetivo trascendental. Cada una de estas estrategias se expone con creatividad y profundidad analítica, incorporando antecedentes históricos, experiencias presentes, reflexión teórica y aportaciones científicas de interés. La principal debilidad expositiva de estas formas de pensar es que agrupan una inconclusa variedad de contenidos: coexisten actitudes y mecanismos institucionales, teoría y praxis, diagnósticos y soluciones.

Finalmente, el autor expone –y prescribe– una serie de fenómenos y movimientos culturales, sociales y políticos que ya se encuentran presentes en nuestras sociedades, a los que agudamente denomina «rebeldes del tiempo» por su capacidad para materializar las estrategias prospectivas y el pensamiento largoplacista. Entre esos movimientos se encuentran los que el autor denomina «democracia profunda» y «civilización ecológica», así como las aportaciones procedentes de los ámbitos culturales y creativos. Nuevamente, puede decirse que la sistemática del libro resulta mejorable, dado que en la exposición de las maneras de pensar a largo plazo ya figuraban algunas experiencias institucionales y sociales.

Una deficiencia de la obra que se manifiesta en casi todos sus capítulos es la dificultad de deslindar el cambio climático con otros desafíos de futuro de menor envergadura, que el autor apenas logra atisbar. Ahora bien, este problema subyace en todo planteamiento relacionado con la futurología o el análisis prospectivo, un campo de conocimiento no del todo consolidado, con el añadido de que la cuestión ecológica, dada su gravedad, más bien parece exigir un enfoque de emergencia.

El libro tampoco logra superar un obstáculo común a los estudios prospectivos, cual es el de la distinción entre los aspectos procedimentales y sustantivos de las estrategias y políticas a largo plazo. Son los aspectos sustantivos los que engarzan de manera directa con la introducción de consideraciones axiológicas o incluso de prescripciones de política pública. Prospectiva, ¿para qué?, cabría preguntarse. Frente a los discursos que reprochan el cortoplacismo de las democracias representativas, en los debates sobre prospectiva no puede obviarse que en el largo plazo también se dirimen intereses, preferencias o valores que condicionan los diagnósticos y los objetivos de las políticas públicas. Si bien el autor realiza alguna advertencia al respecto y de hecho cita la filosofía moral como uno de los planos de análisis, no se aprecia claridad conceptual en este punto.

Sí brilla el libro en el necesario campo de la interdisciplinariedad, en tanto que logra aunar aportaciones científicas generadas en numerosas ramas del conocimiento con un notable grado de cohesión argumental. De tal forma que el largoplacismo se transmite como una suerte de metodología o perspectiva de análisis que puede ser de interés a quienes cultivan muy diversas disciplinas de conocimiento y, también, a cualquier persona interesada en el devenir de nuestras sociedades y en el funcionamiento del poder.

De especial interés resulta la divulgación de trabajos académicos y mecanismos institucionales que se adscriben al paradigma de la justicia intergeneracional al objeto de integrar en nuestros sistemas políticos los intereses de las generaciones futuras.

Asimismo, el índice de solidaridad intergeneracional, desarrollado por McQuilkin (2018), es perfeccionado y actualizado en el libro de Roman Krznaric, que cuenta con un apéndice que enriquece el sustrato metodológico de la obra. Los resultados del índice evidencian que las democracias tienen un mejor desempeño en materia de políticas largoplacistas que las autocracias, frente a los crecientes y controvertidos discursos que predicán lo contrario. La problematización de un índice cuantitativo en el marco de una reflexión teórico-práctica constituye una audaz salida al controvertido debate sobre los límites largoplacistas de la democracia.

La frontera entre un ensayo riguroso y un libro académico no siempre es nítida. Quizá el elemento diferencial del ensayo riguroso sea su finalidad divulgadora. Pero si esa finalidad se superpone a un tratamiento científico-social y original de un problema relevante, podemos considerar que el ensayo forma parte de la privilegiada literatura que coadyuva al progreso del conocimiento. La combinación de rigor académico, conocimiento interdisciplinar y capacidad comunicadora permite a este popular ensayista estimular la reflexión de muy diversos perfiles de lectores.

En definitiva, *El buen antepasado* es una obra versátil, seductora y difícilmente clasificable que arroja luz en un campo de conocimiento –el de la futurología– tan necesario como vago e impreciso. En sociedades cambiantes y convulsas que enfrentan una amenaza civilizatoria como la crisis climática y ambiental, el análisis prospectivo y la planificación de escenarios adquieren un renovado vigor y deberán impregnar los diseños institucionales, la formulación de políticas públicas, la reflexión teórica y el debate ciudadano sobre los apremiantes retos del futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Krznaric, R. (2022). *El buen antepasado. Cómo pensar a largo plazo en un mundo cortoplacista*. Capitán Swing.
- McQuilkin, J. (2018). Doing Justice to the Future: A global index of intergenerational solidarity derived from national statistics. *Intergenerational Justice Review*, 4(1), 4-21. <https://doi.org/10.24357/igjr.12.1.639>