

Artículos

- The Spanish recovery plan: assessing its contribution to the green transition in the European Union
El plan de recuperación español: una valoración de su contribución a la transición verde en la Unión Europea
- PÉREZ DE LAS HERAS, BEATRIZ 6-23
- La equidad retributiva en las Administraciones públicas españolas. Un estudio comparado
Salary equity in Spanish public administrations. A comparative study
- ARENILLA SÁEZ, MANUEL / LLORENTE MÁRQUEZ, JESÚS / REDONDO LEBRERO, JUAN CARLOS 24-43
- Políticas de inversión social en el Estado Autonómico. Capacitación y defamiliarización en la configuración de variaciones entre Comunidades Autónomas
Social Investment Policies in the Autonomy State. Training and defamiliarization in the configuration of variations between Autonomous Communities
- BACHILLER CABRIA, JUAN VICENTE 44-62
- Gobernanza y financiación de museos: análisis comparado de las modalidades existentes en los Estados Unidos de América y en los museos españoles de titularidad estatal
Museums governance and financing: a comparative analysis between the United States of America and the national museums of Spain
- VADILLO LOBO, ELENA 63-81

Experiencias y casos

- La evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio en Cataluña: un análisis con métodos mixtos
The evaluation of the Home Care Service in Catalonia: an analysis with mixed methods
- ROSETTI MAFFIOLI, NATALIA / BORRELL PORTA, MIREIA / LÓPEZ ORTELLS, LAURA 82-102
- Evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio: estudio de caso en un área rural
Home Care Services evaluation: a case study in a rural area
- GÓMEZ-QUINTERO, JUAN DAVID / QUILEZ CLAVERO, AGUSTÍN / PAC SALAS, DAVID 103-122

Recensiones

- Edoardo Guaschino: Regulators as Agenda-Setters: How National Agencies Shape Public Issues
PALAU ROQUE, ANNA M. 123-125



GaPP

Número **33**
Nueva época
Noviembre, **2023**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



FECYT/356/2023
Fecha de certificación: 13 de julio de 2019 (1ª convocatoria)
Válida hasta: 29 de julio de 2024



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.33.2023>
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).
<https://orcid.org/0000-0001-5497-1302>

Comité editorial

Cristina Ares Castro-Conde, Universidade de Santiago de Compostela (España). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política y Sociología.
<https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>

Óscar Barberá Arete, Universidad de Valencia (España). Profesor titular. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política.
<https://orcid.org/0000-0003-2424-2605>

Ismael Blanco, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Profesor Agregado del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).
<https://orcid.org/0000-0003-2191-5712>

Inés Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora ayudante doctora. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología: Metodología y Teoría.

Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Director del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub).
<https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

Cecilia Güemes Ghirardi, Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesora Ayudante Doctora. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
<https://orcid.org/0000-0002-2332-9082>

Jean-Baptiste Harguindéguy, Universidad Pablo de Olavide (España). Profesor Titular. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público.
<https://orcid.org/0000-0003-1151-3007>

Luis Herrera Díaz Aguado, Consejo de Estado (España).

Mario Kölling, UNED (España). Profesor contratado doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política.
<https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

Sandra León Alfonso, Universidad Carlos III de Madrid (España). Profesora y Subdirectora del Departamento de Ciencias Sociales. Directora del Instituto Mixto de Investigación Universidad Carlos III – Fundación Juan March.
<https://orcid.org/0000-0002-4268-0302>

Emanuela Lombardo, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora Titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
<https://orcid.org/0000-0001-7644-6891>

Ainhoa Novo Arbona, Universidad del País Vasco (España).

<https://orcid.org/0000-0001-6184-7916>

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.

Raquel Ojeda García, Universidad de Granada (España). Profesora titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
<https://orcid.org/0000-0002-1948-7678>

Juan A. Ramos Gallarín, Universidad Rey Juan Carlos (España). Profesor TEU de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Departamento de Derecho Público y Ciencia Política.

Laura Román Masedo, Universidade da Coruña (España). Profesora Titular de universidad. Facultad de Sociología. Departamento de Sociología y Ciencias de la Comunicación.
<https://orcid.org/0000-0001-7383-9980>

Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares (España). Catedrático de Economía Aplicada. Departamento de Economía y Dirección de Empresas.
<https://orcid.org/0000-0001-5724-9091>

Miquel Salvador Serna, Universitat Pompeu Fabra (España). Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración.
<https://orcid.org/0000-0001-8287-0779>

Ana María Sanz León, Universidad de Barcelona (España). Profesora titular. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho.

Secretario

Jorge Hernández-Moreno, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).
<https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

Editor técnico

Roberto Tomé, INAP (España)

Comité asesor

Joaquín Brugué, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (España).
<https://orcid.org/0000-0002-4284-2236>

Ernesto Carrillo Barroso, Vicedecano de Estudios del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España).
<https://orcid.org/0000-0002-9500-659X>

César Colino Cámara, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).
<https://orcid.org/0000-0002-9352-705X>

Nuria Cunill Grau, Profesora Titular del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos - Campus Santiago de Chile (Chile).

Mauricio Ivan Dussage Laguna, Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México).
<https://orcid.org/0000-0001-7630-1879>

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).
<https://orcid.org/0000-0002-6308-8519>

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)
<https://orcid.org/0000-0002-9424-8917>

Antonio Natera Peral, Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Carlos III (España).
<https://orcid.org/0000-0001-8017-3937>

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).
<https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>

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).

Valérie Pattyn, Profesora asistente del Institute of Public Administration. Governance and Global Affairs Faculty (Países Bajos).
<https://orcid.org/0000-0001-7844-8858>

Carles Ramió Matas, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra (España).
<https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

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).
<https://orcid.org/0000-0003-0412-2921>

Joan Subirats Humetes, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona (España).
<https://orcid.org/0000-0002-4738-0739>

Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España).
<https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) tiene el objetivo de fomentar los análisis científicos sobre gestión y Administración pública, gobernanza y reforma del Estado, aportando conocimientos teóricos y sustantivos sobre los retos y las tendencias actuales de las Administraciones y sus políticas públicas. Asimismo, GAPP pretende divulgar las mejores prácticas de la Administración pública para orientar tanto a académicos como a profesionales del sector público para la adopción de decisiones, y está especialmente centrada en el ámbito español, europeo e iberoamericano.

Con este propósito *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tanto trabajos académicos como contribuciones de los profesionales de las Administraciones públicas que sirvan para hacerlas avanzar. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* acepta para su revisión y posible publicación estudios científicos, experiencias y casos de investigación y críticas de libros.

A partir de enero de 2021, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tres números por año, con fecha primero de marzo, primero de julio y primero de noviembre respectivamente, uno de ellos monográfico, todos editados únicamente en formato digital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* utiliza el modelo online first (publicación avanzada). Los artículos aprobados son puestos en línea en espera de ser definitivamente publicados en el número correspondiente.

Los textos que se remitan a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* deben ser originales en español o inglés, no publicados anteriormente y deben seguir las pautas de rigurosidad y éticas aceptadas por la comunidad científica ya que este es el único mecanismo que garantiza la indexación de la revista y su calidad. Los artículos recibidos son sometidos a un riguroso proceso de revisión por pares a doble ciego.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas cree en la difusión libre del conocimiento científico y, por ello, se adscribe a políticas de acceso abierto (OA) a la información.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas es editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y se financia exclusivamente con cargo al presupuesto del organismo editor.



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

The Spanish recovery plan: assessing its contribution to the green transition in the European Union <i>El plan de recuperación español: una valoración de su contribución a la transición verde en la Unión Europea</i> PÉREZ DE LAS HERAS, BEATRIZ	6
La equidad retributiva en las Administraciones públicas españolas. Un estudio comparado <i>Salary equity in Spanish public administrations. A comparative study</i> ARENILLA SÁEZ, MANUEL / LLORENTE MÁRQUEZ, JESÚS / REDONDO LEBRERO, JUAN CARLOS	24
Políticas de inversión social en el Estado Autonómico. Capacitación y defamiliarización en la configuración de variaciones entre Comunidades Autónomas <i>Social Investment Policies in the Autonomy State. Training and defamiliarization in the configuration of variations between Autonomous Communities</i> BACHILLER CABRIA, JUAN VICENTE	44
Gobernanza y financiación de museos: análisis comparado de las modalidades existentes en los Estados Unidos de América y en los museos españoles de titularidad estatal <i>Museums governance and financing: a comparative analysis between the United States of America and the national museums of Spain</i> VADILLO LOBO, ELENA	63

Experiencias y casos

La evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio en Cataluña: un análisis con métodos mixtos <i>The evaluation of the Home Care Service in Catalonia: an analysis with mixed methods</i> ROSETTI MAFFIOLI, NATALIA / BORRELL PORTA, MIREIA / LÓPEZ ORTELLS, LAURA	82
Evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio: estudio de caso en un área rural <i>Home Care Services evaluation: a case study in a rural area</i> GÓMEZ-QUINTERO, JUAN DAVID / QUILEZ CLAVERO, AGUSTÍN / PAC SALAS, DAVID	103

Recensiones

Edoardo Guaschino: <i>Regulators as Agenda-Setters: How National Agencies Shape Public Issues</i> PALAU ROQUE, ANNA M.	123
--	-----

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 33, noviembre de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 23-03-2023
Modificado: 11-09-2023
Aceptado: 11-09-2023
Prepublicado: 09-10-2023
Publicado: 03-11-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11207>
Páginas: 6-23



Referencia: Pérez de las Heras, B. (2023). The Spanish recovery plan: assessing its contribution to the green transition in the European Union. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 6-23. <https://doi.org/10.24965/gapp.11207>

The Spanish recovery plan: assessing its contribution to the green transition in the European Union¹⁻²

El plan de recuperación español: una valoración de su contribución a la transición verde en la Unión Europea

Pérez de las Heras, Beatriz
University of Deusto (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4402-2925>
beatriz.perez@deusto.es

NOTA BIOGRÁFICA

Beatriz Pérez de las Heras is Professor of European Union Law at the University of Deusto. PhD in Law, she accomplished post-graduate studies at the Centre Européen Universitaire of Nancy. Editor-in-Chief of Deusto Journal of European Studies, her current research interests are chiefly focused on the European Union (EU)'s climate change and energy policy and EU's role as an international actor.

ABSTRACT

Background: The Next Generation EU (NGEU) is the primary financial instrument of the European Union's post-COVID recovery policy. In particular, this major stimulus package is being used as an opportunity to accelerate the process of decarbonisation and reinforce climate policies. The article analyses Spain's recovery plan and assess its potential contribution to the EU's environmental and sustainability goals. **Method:** the study is drawn on a combination of academic literature, legal instruments and EU institutions and Spanish Government documents. The approach is mainly analytical. **Results:** NGEU funds provide Spain with the opportunity to undertake profound changes to construct a more resilient economic model. The green transition is the main axis of the Spanish recovery plan, with almost 40% of resources allocated to this process. Investments and reforms aimed at the ecological transition are currently being implemented in Spain at a rapid pace, in line with the EU's goals and policies. **Conclusions:** The new challenges generated by the war in Ukraine will require Spain to deploy additional efforts not initially covered by the recovery plan. In particular, the deployment of renewable energy and improvement of circular economy policies will be crucial to accelerate the green transition.

KEYWORDS

Next Generation EU; Recovery and Resilience Facility; Spain's Recovery, Transformation and Resilience Plan; green transition; European Green Deal.

¹ The author would like to thank the anonymous reviewers and the journal's editorial team for their suggestions and comments on the first version of this article.

² This article is part of the research project PID2021-122143NB-I00, Proyecto de Generación del Conocimiento 2021 del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación «Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI» (MESESA).

RESUMEN

Contexto: Next Generation EU (NGEU) constituye el principal instrumento financiero de la política de recuperación post-COVID de la Unión Europea (UE). Este amplio marco de estímulo está proporcionando una oportunidad para acelerar el proceso de descarbonización y reforzar la política climática. El artículo analiza el plan de recuperación de España, valorando su potencial contribución a los objetivos medioambientales y de sostenibilidad de la UE. **Metodología:** el estudio se basa en la literatura académica, en instrumentos jurídicos, así como en documentos institucionales de la UE y del Gobierno español. El enfoque es principalmente analítico. **Resultados:** Los fondos NGEU brindan a España la oportunidad de emprender cambios profundos para construir un modelo económico más resiliente. La transición verde es el eje principal del plan español de recuperación, con casi el 40 % de los recursos destinados a este proceso. Las inversiones y reformas dirigidas a la transición ecológica se están realizando en España a un ritmo rápido, en línea con los objetivos y políticas de la UE. **Conclusiones:** Los nuevos retos generados por la guerra en Ucrania exigen a España esfuerzos adicionales no cubiertos inicialmente por el plan de recuperación. En particular, el despliegue de energías renovables y la mejora de las políticas de economía circular serán cruciales para acelerar la transición verde.

PALABRAS CLAVE

Next Generation EU; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España; transición verde; Pacto Verde Europeo.

SUMMARY

INTRODUCTION. 1. THE EUROPEAN RECOVERY PLAN: A TRANSFORMATIVE INSTRUMENT FOR IMPLEMENTING THE EGD. 2. THE SPANISH RECOVERY PLAN: AN OPPORTUNITY TO PROMOTE SUSTAINABLE GROWTH. 2.1. OBJECTIVES AND INSTRUMENTS: ASSESSING ALIGNMENT WITH EU GOALS AND REQUIREMENTS. 2.2. CONTRIBUTING TO THE GREEN TRANSITION: MAIN COMPONENTS AND POLICIES. CONCLUSIONS. REFERENCES.

INTRODUCTION

The COVID-19 pandemic has had a profound and unforeseen impact across the world. Initial measures to stem the spread of the pandemic, consisting primarily of stay-at-home orders and restrictions on economic activities, led to a significant decline in Gross Domestic Product (GDP) and employment in all countries. During 2020, the European Union (EU) experienced a 5.9% contraction in GDP, with unemployment rising to 7.0% and public deficit to 6.8% (Eurostat, 2022). In parallel, despite the fact that by April 2020, global CO₂ emissions had already fallen by 17%, the pressures of climate change and environmental deterioration continue to grow (European Environment Agency, 2023).

To address the economic and social impact of this unprecedented crisis, the EU and its Member States have adopted a number of recovery measures and instruments. Within this joint process, the European Commission is determined to continue implementing its flagship project, the European Green Deal (EGD), a comprehensive policy framework that seeks to transform the EU into the world's first climate-neutral region by 2050 (European Commission, 2019). EU responses so far indicate that the process of recovery from the crisis is being used as an opportunity to accelerate decarbonisation of the economy and reinforce climate policies. Thus, in December 2020, the European Council agreed to increase the EU's greenhouse gas (GHG) emissions reduction to 55% by 2030 (European Council, 2020); in June 2021, the European Parliament and the Council adopted the European Climate Law, making the climate neutrality goal and the 55% 2030 target legally binding³ and in July 2021, the European Commission presented a proposal for a legislative package, «Fit for 55», which would enable the EU and its Member States to meet the new 2030 mitigation target, on the path to full climate neutrality (European Commission, 2021a). Together, these initiatives clearly set out the route the EU intends to follow. The purpose of aligning economic stimuli and packages with climate and

³ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) 401/2009 and (EU) 2018/1999 («European Climate Law»), OJEU L243/1 of 9 July 2021.

environmental goals is to lay the foundations for lasting, socially inclusive and environmentally sustainable recovery (Molho, 2021, p. 5).

Next Generation EU (NGEU) is the cornerstone of the EU's recovery policy. This temporary financial instrument sets aside more than €750 billion (2018 prices) to help address the economic and social effects of the COVID-19 pandemic. Its aim is to foster a greener, more digital and resilient Europe⁴. The central element of the NGEU is the €672.5 billion Recovery and Resilience Facility (RRF) and it will be closely linked to implementation of the Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027. Together, the NGEU and the MFF will make up the largest stimulus package ever financed in the EU with a total budget of €1.8 trillion (2018 prices⁵). In addition, both instruments establish the hierarchy of the objectives and tools of the budgetary policies currently, in particular, the cohesion policy, which has its impact on the multi-level governance system that characterises this policy (Kölling & Hernández-Moreno, 2023). Thirty percent of the funds available under the NGEU and the MFF will be earmarked for climate-related activities, which must proactively contribute to the EU's 2030 emission reduction target and the climate neutrality objective by 2050 (Skjaereth, 2021, p. 37).

To receive NGEU funds, Member States were required to submit their national recovery and resilience plans to the European Commission by the end of April 2021. The plans had to give details of how they would contribute to a sustainable, green and digital transition, outlining the necessary reforms and investments to which the funds would be allocated. The reforms and investments will all have to be implemented by the end of 2026. The coming years will therefore be of key importance in shaping the recovery and the new economic model across the EU.

In the short term, however, implementation of the recovery measures will still be conditioned by a large degree of uncertainty, given the potential for new waves of COVID-19, supply disruptions, increased energy costs and inflationary pressures. In particular, the war in Ukraine constitutes a serious setback to the EU's as-yet incomplete recovery from the pandemic. It also underlines the need for the EU to improve its energy independence by promoting renewables and energy efficiency. This is precisely the main purpose of the RE-PowerEU Plan, presented by the European Commission in May 2022 as a new strategy to accelerate energy independence from Russian fossil fuels (European Commission, 2022a).

Despite this challenging context, however, the recovery plans are meeting positive expectations from businesses, public authorities and society in general. The Spanish Recovery, Transformation and Resilience Plan (RTRP) is particularly ambitious, employing 40% of resources allocated to the green transition (Gobierno de España, 2021a, p. 57). The recovery plans of other Member States include similar percentages (Hungary – 40.3%, Cyprus – 40.7%, Romania – 40.9%) or even higher (Luxembourg – 60.9%, Denmark – 59.5%, Bulgaria – 58.9%) (European Commission, 2022b, p. 12), although Member States have set out different investments priorities to promote the broad range of measures encompassed by the green transition, such as clean energy, biodiversity or circular economy, among others. Successful implementation of the national recovery plans is important not only for Spain and the rest of Member States, but for the EU as a whole. Along with other national recovery plans, Spain's RTRP could be a key lever in enabling a more sustainable and crisis-resilient model to be developed in the EU.

Against this background, the aim of this article is to analyse Spain's RTRP and assess its potential contribution to the EU's environmental and sustainability goals. With this purpose, the article draws on a combination of academic literature, legal instruments, EU institutions and Spanish Government documents. The approach is mainly analytical with the aim of highlighting the contribution of Spain's RTRP to the EU's climate and energy ambitions. To this end, the article is structured as follows. It begins by providing a comprehensive overview of the NGEU and its main instruments. It argues that the NGEU offers an opportunity to implement EGD-aligned national recovery plans, in order to achieve the green transition towards climate neutrality. The article then analyses the scope and implementation of the Spanish RTRP, while assessing its alignment with major EU climate and environmental goals, in consonance with the EGD. Overall the article finds that the implementation of the reforms and investments included in Spain's RTRP have the potential to promote a more sustainable economic model that can make a positive contribution to the green transition in the EU. However, the current geopolitical scenario created by the war in Ukraine will require further efforts from Spain

⁴ Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis, OJEU L433 I/23 of 22 December 2020.

⁵ The NGEU and multiannual budget figures are generally expressed according to the baseline-year, in this case 2018.

to address additional challenges not initially covered by the RTRP, in particular, accelerating action towards a low-carbon, energy-independent economy.

1. THE EUROPEAN RECOVERY PLAN: A TRANSFORMATIVE INSTRUMENT FOR IMPLEMENTING THE EGD

The NGEU forms part of a broader European programme designed to help Member States tackle the huge impact of the COVID-19 crisis, whilst plotting the route to a more sustainable and shock-resilient economic model. Although attention has chiefly been focused on the NGEU, it is important to note that its adoption was largely made possible by the unprecedented responses initially taken at a national and European level.

Indeed, when the pandemic was first declared in early March 2020 and lockdown measures spread across the world, EU Member States adopted a wide variety of initiatives in order to alleviate the profound economic and social crisis caused by the restrictions. Among the main measures were state support to businesses and the self-employed to maintain employment, aid to households and vulnerable groups, and exemptions and reductions in tax obligations and social contributions. The response at national level was fairly coordinated, largely due to the relaxation of certain EU rules, in particular, those relating to the budget, state aid and structural funds (European Commission, 2020; Myant, 2021, p. 62; Perovic & Brachet, 2022)⁶.

As well as the relaxation in EU rules, the Union's institutions also took other active initiatives. The European Central Bank (ECB) was the first to react in March 2020 with a new €750 billion purchase programme (the Pandemic Emergency Purchase Programme, or PEPP), which allowed for greater flexibility in asset eligibility. Also, in March 2020, the Council of the EU agreed on a package of measures that included three instruments providing Member States with immediate access to funding in favourable conditions. One of these instruments was the Support to Mitigate Unemployment Risk in Emergency (SURE), with a budget of €100 billion in the form of loans for short time schemes. Another instrument was the Pandemic Crisis Support with a budget of €240 billion, which allowed Eurozone Member States to use loans from the European Stability Mechanism (ESM) to an amount equivalent to 2% of their 2019 GDP. Finally, the third funding mechanism came from the €24.4 billion European Guarantee Fund established by the European Investment Bank (EIB), which has enabled it to scale up its support to mostly smaller firms, providing up to €200 billion of additional financing (Myant, 2021, pp. 63-67; Cuerpo, 2022, p. 5; Tesche, 2022, pp. 484-488; European Commission, 2023).

The shared goal of all of these measures, adopted in the early stages of the pandemic, was to alleviate EU Member States' need for extra funding to address the immediate economic and social consequences of the health crisis. In July 2020, the European Council endorsed the NGEU as an ambition European recovery framework, which would move the EU on from emergency mode to recovery and beyond. With an endowment of €750 billion, the NGEU is intended to be a transformative instrument, paving the road for a more sustainable and crisis-resilient economic model for the future. In this vein, the measures it fosters are intended not only to alleviate the consequences of the pandemic, but also to accelerate the transition to sustainability and resilience that had been begun before the COVID-19 crisis, in line with the EGD and the Agenda 2030 for Sustainable Development⁷.

Moreover, the NGEU represents a turning point in the EU economic and funding approach, radically altering the way the EU finances its investments (Feás & Steinberg, 2021, p. 2). Under the NGEU, the European Commission will be able to borrow up to €750 billion from the financial markets (70% up to 2022 and the rest in 2023). The EU's borrowing is expected to be repaid no later than 2058 and will be reimbursed on the basis of its own resources. Member States' contributions to the EU budget have been temporarily increased by 0.6% and some new own resources have also been introduced, such as taxes on non-recycled plastic waste, which came into force on 1 January 2021 (Más, 2021, p. 178). Three other new resources were pro-

⁶ Specifically, regarding the budget rules, the general escape clause was activated for the first time, allowing Member States to suspend the fiscal obligations of the Stability and Growth Pact. The rules on state aids were also relaxed through the Temporary Framework, which increased the scope for state aid and allowed Member States to help companies with liquidity difficulties by providing direct support, guarantees and low interest loans. Finally, the rules of the structural funds were eased and the administrative burden was simplified, eliminating the joint financing obligations and permitting the transfer of money between funds and regions. European Commission (2023).

⁷ Sustainable development is a cross-cutting objective of EU internal and external policies, according to articles 3.3 and 21. 2d of the Treaty on European Union (TEU). It also expresses the EU's commitment to the United Nations' 2030 Agenda for Sustainable Development, which includes 17 Sustainable Development Goals (SDGs). Accessed 5 September 2023. <https://sdgs.un.org/2030agenda>

posed in December 2021. One of them will come from 25 % of the revenues generated by the revised and expanded Emission Trading Scheme (ETS). A second new source for the EU budget will consist of 75 % of the revenues from the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) that will begin to operate from October 2023 onwards. Both the revised ETS and CBAM are part of the «Fit for 55» legal package. The third new resource will derive from a 15 % share of the reallocated profits of very large multinationals. As a next step, the European Commission intends to propose new own resources for the EU budget by the end of 2023, which could include a financial transaction tax and a digital levy (European Commission, 2021b; Wahl, 2022). Therefore, by empowering the European Commission to borrow on financial markets and distribute funds to Member States, the NGEU represents a significant change in the functioning of the economic and monetary union, shifting the EU's architecture of economic governance towards a typical of federal systems (Fabbrini, 2022, p. 187).

The NGEU is already providing funding for national reforms and investments that contribute to four EU priorities: promoting social, economic and territorial cohesion; strengthening economic and social resilience; mitigating the social and economic impact of the crisis; and supporting the green and digital transitions. The amount of €750 billion is distributed across several mechanisms and programmes. The RRF is the central pillar of the NGEU, with an endowment of €672.5 billion in grants and loans to support EU Member States for four years. Grants amount to a total of €312.5 billion, of which 70 % will be committed in 2021 and 2022 and 30 % by the end of 2023. Loans represent a total of €360 billion (see Table 1).

The allocation criteria for direct support to each Member State in 2021-2022 took into account its population, the inverse of GDP per capita and the relative unemployment rate over the past 5 years. In the allocation for 2023, however, the criteria are based on the drop in real GDP during 2020 and the cumulative drop over the period 2020-2022. Thus, the allocation criteria change depending on the indicators used in the period covered by the RRF. As regards the €360 billion loans for reforms and investments, these will have to be expressly requested by Member States and their allocation is subject to a ceiling of 6.8 % of each Member State's Gross National Income (GNI) (Bandrés et al., 2020, p. 10). Only seven Member States have so far requested RRF loans (Italy, Portugal, Greece, Romania, Poland, Slovenia and Cyprus⁸). In all cases, under the RRF Regulation, funding must be applied to six structural pillars that correspond to areas of EU strategic policy: green transition; digital transformation; smart, sustainable and inclusive growth; social and territorial cohesion; health, economic, social and institutional resilience; and policies for the next generation, children and youth⁹.

Payment is conditional on performance, meaning that Member States will only receive the funds once the European Commission has determined that implementation of their recovery plans meets the EU's priorities and requirements. Thus, the assessment criteria chiefly seek alignment with the country-specific recommendations arising from the European Semester guidelines¹⁰: contribution with at least 37 % of funding to the green transition and 20 % to the digital transition; production of a long-lasting impact and implementation of the milestones and targets established for each Member State (Pilati, 2021, p. 8). Milestones and targets refer specifically to key steps taken by Member States in the implementation of reforms and investments, with milestones being qualitative achievements and targets being quantitative achievements (art. 2.4 RRF Regulation).

In addition to the RRF, another instrument accounting for a significant share of the total amount of the NGEU (€47.5 billion) is the Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (REACT-EU). This programme is currently the main mechanism for furthering EU cohesion policy. Other relevant instruments financed by the NGEU are the European Agricultural Fund for Rural Development (€7.5 billion); the Just Transition Fund (€10 billion), which is part of the Just Transition Mechanism, aimed at addressing the social and economic impact of the EU's transition towards climate-neutrality; InvestEU (€5.6 billion) to support investment projects in just transition territories and other regions; RescEU (€1.9 billion) to finance investment in emergency response infrastructure, and finally Horizon Europe (€5 billion) to promote research, development and innovation.

⁸ European Commission. Recovery and Resilience Scoreboard. Accessed 5 September 2023. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/

⁹ Specifically, article 3 of Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, OJEU L57/17 of 18 February 2021.

¹⁰ The European Semester cycle is the essential framework for coordinating economic and employment policies between the EU and Member States.

TABLE 1. DISTRIBUTION OF NGEU BUDGET

Instruments & funds	Amount (€ billion, in 2018 prices)
Recovery and Resilience Facility	672.5 (360 grants + 312.5 loans)
REACT-EU	47.5
Just Transition Fund	10.0
Rural Development	7.5
InvestEU	5.6
Horizon Europe	5.0
RescEU	1.9
Total	750

Source: Own elaboration based on art. 2 of Council Regulation (EU) 2020/2094 establishing the EU Recovery Instrument.

The NGEU can therefore be characterised more as a financial framework to boost lasting economic recovery than a fiscal stimulus to address urgent economic recovery. It is indeed intended to have a long-lasting impact by encouraging Member States to deliver structural reforms to address systemic challenges facing the EU, such as social inequality, long-term competitiveness and climate change. In this respect, there is a broad consensus that recovery packages should be aligned, in particular, with the EU's long-term climate targets and should prioritize investments in clean technologies in order to provide a durable growth path (Heilmann et al., 2020, p. 7). Indeed, 30 % of the funding available under the NGEU and MFF will be devoted to climate-related activities, as discussed above, which makes the EU's recovery package the most environmentally friendly stimulus package in the world. Various regions and countries have adopted post-COVID recovery plans including the green transition as a priority. However, recent analyses show that global efforts should be reinforced to boost a sustainable recovery to put the world on the path to climate neutrality by mid-century. In this context, stimulus packages of some developed and emerging economies such as the US, Australia, Japan, China, Mexico and South Africa are not in line with this global target (Beyer & Vandermosten, 2021, pp. 3-5; Dafnomilis et al., 2022).

The green transition is therefore a crucial priority, since climate change remains a major threat that exacerbates other challenges and emergencies. The current geopolitical and economic scenario created by Russia's invasion of Ukraine is a clear reminder of this strategic priority. The conflict has brought new, additional challenges to the Member States' economies, linked to energy supply security and fossil fuel dependence on Russia. As mentioned above, the EU adopted the REPowerEU in May 2022, a new plan intended to accelerate decarbonisation and reduce dependence on Russian fossil fuels by 2027. At the same time, the plan aims to lower emissions from a reduction in the combustion of fossil fuels. Specifically, REPowerEU includes concrete measures to reduce energy consumption and increase the share of renewables. With this new strategic plan, the EU plans to speed up both implementation of the EGD and adoption of the «Fit for 55» legislative package to meet the 2030 climate target established in the European Climate Law.

Thus, the current challenging context will require Member States to implement not only the investments and reforms included in their recovery plans, but also the additional measures recently taken by the EU, such as the REPowerEU plan. To this end, the RRF Regulation has been amended in order to mobilise and implement available resources at EU and national levels to address the REPowerEU objectives¹¹. At the same time, the national recovery plans have to incorporate now a dedicated chapter including new investments and reforms to deliver on the REPowerEU objectives (D'Alfonso, 2023). Therefore, the RRF, created to counter the impact of the pandemic, is becoming a new important source of financing for energy policy, which is key in the efforts to decarbonise the European economy on its path to climate neutrality (D'Alfonso, 2022, p. 1).

¹¹ Regulation (EU) 2023/435 of the European Parliament and of the Council of 27 February 2023 amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 1303/2013, Regulation (EU) 2021/1060, Regulation (EU) 2021/1755 and Directive 2003/87/EC, OJEU L 63 of 28 February 2023.

Uncertainty as to how the current geopolitical and economic environment will evolve in the short term requires the EU to remain flexible in its policy responses and support. For Member States, the country-specific recommendations adopted in the framework of the European Semester cycle, in particular the latest ones adopted by the Council of the Union in June 2022¹², play an important role, since they provide helpful guidance on the actions needed to tackle existing and emerging challenges, in the context of REPowerEU.

In this evolving and uncertain scenario, Spain is implementing ambitious reforms and investments set out in the RTRP as its main framework for long-lasting recovery and growth.

2. THE SPANISH RECOVERY PLAN: AN OPPORTUNITY TO PROMOTE SUSTAINABLE GROWTH

NGEU funds provide Spain with the opportunity not only to recover from this crisis, but to undertake profound changes in order to construct a more resilient economic and social model in line with the EU's major goals. In the specific area of the green transition, the reforms and investments included in the Spanish plan prioritise climate and environmental objectives, in consonance with the EGD. Effective implementation of the plan in the coming years may make a positive contribution to the green transition in Europe. However, the new emerging challenges brought by the Russian invasion of Ukraine will require increased efforts to achieve the environmental goals¹³.

2.1. Objectives and instruments: assessing alignment with EU goals and requirements

Spain was one of the countries hit hardest initially by the COVID-19 pandemic, with more than 100,000 cases detected and 9,387 deaths recorded in April 2020. The lockdown and other restrictions imposed by the Spanish government were also among the strictest of any EU Member State (Alfonso & Casamitjana, 2021, p. 1). Successive waves of COVID-19 brought a dramatic deceleration in many sectors of the Spanish economy. GDP dropped by 11.41% in 2020, and the impact was particularly strong in the regions (Autonomous Communities) most dependent on tourism, such as the Canary Islands and the Balearic Islands. In parallel, the already high unemployment rate experienced an accumulated increase of 11.9% in 2020, again particularly affecting the services sector (Pinilla et al., 2021, p. 8). This negative impact of the pandemic reflects the fragility and poor diversification of the Spain's productive structure. The EU funds and implementation of Spain's RTRP offer an opportunity to diversify the economic system and shape a more resilient model, with investments and reforms aligned with EU priorities.

Spain, along with Italy, is actually the primary beneficiary of the NGEU. Specifically, during the period 2021-2026 Spain will receive around €161 billion from the RRF, of which €84 billion will be in loans and the rest in grants. An initial amount of €69.5 billion in grants was allocated in July 2021 and €7.7 billion were added in June 2022, following an update of the maximum financial contributions. This represents an increase of 11% as compared with the initial allocation provided in Annex IV of RRF Regulation. Along with Spain, five other Member States will receive more funds, including Portugal (11.5%), Germany (9.4%) and Austria (8.4%), while the allocation of nineteen Member States will be reduced (20% in the case of Belgium and the Netherlands) and two will receive the same amount (Alonso & de los Llanos, 2022, p. 9). As a result of the recent amendment of the RRF Regulation, an additional amount of €2.6 billion has also been allocated to Spain in 2023 to address the energy measures required by the REPowerEU Plan. The RRF funding is complemented by €12.4 billion from REACT-EU, allocated to Spain between 2021 and 2022, mainly for investment in health and education, as well as €339 million from the Just Transition Fund (Mileusnic, 2023, p. 1).

As Spain's strategic framework for channelling NGEU funds, the RTRP has three complementary temporary objectives: to boost economic recovery in the short term; to promote a structural transformation in the productive system in the medium term, and to ensure a more sustainable, inclusive and resilient growth model in the long term (Aparici, 2022, p. 100). Beyond the current crisis, the RTRP is therefore viewed as an opportunity to undertake the reforms needed to address the weaknesses and imbalances in the Spanish economy. Thus, like the NGEU itself, the approach to recovery is different to that seen in other crises, with efforts being focused not only on promoting the short-term economic drive to recover from the pandemic,

¹² Council Recommendations on the National Reform Programmes 2022 to each Member State, delivering Council Opinions on the updated Stability or Convergence Programmes, 9602/22, ECOFIN 514. Accessed 5 September 2023. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9602-2022-INIT/en/pdf>

¹³ The analysis of this section draws on the author's previous work on (Pérez de las Heras, 2022, pp. 88-111).

but also on triggering a structural change through the green and digital transformations and creating a more diversified and sustainable economic model. (Gobierno de España, 2022, p. 5).

The RTRP was submitted to the European Commission on 30 April 2021 and approved by the Council on 13 July 2021. The European Commission determined that the RTRP pursues the RRF's general objective of promoting the EU's economic, social and territorial cohesion and is balanced in its response to the six policy pillars referred to in Article 3 of the RRF Regulation: green transition; digital transition; smart, inclusive and sustainable growth; social and territorial cohesion; health, economic, social and institutional resilience; and policies for the next generation, children and youth, including education and skills (see Table 2).

TABLE 2. SPAIN'S RTRP CONTRIBUTION TO THE SIX POLICY PILLARS PROVIDED BY RRF

	Green transition	Digital transformation	Smart, sustainable & inclusive growth	Social and territorial cohesion	Health and economic, social and institutional resilience	Policies for the next generation
01. Sustainable urban mobility	●	○	○	○		
02. Renovation	●		●	●		○
03. Agri-food and fisheries	●	○		○		
04. Ecosystems and biodiversity	●	○		○	●	
05. Coast and water resources	●	○		○	●	
06. Sustainable long-distance mobility	●	○	○	○		
07. Renewable energy	●		○	○		
08. Electricity infrastructure	●	●	○			
09. Hydrogen	●		○			
10. Just transition	●		○	●		
11. Public administration	○	●	●	○	●	
12. Industrial policy	●	●	●		●	
13. Support to SMEs		●	●	○	●	
14. Tourism	○	●	●	●		
15. Digital connectivity		●	●	●		
16. Artificial Intelligence		●	●			
17. Science, technology and innovation	○		●			○
18. Reform of health system		○			●	○
19. Digital skills		●	○			●
20. Vocational training	○	○	○	○		●
21. Education		○		○		●
22. Care economy, equality and inclusion		●		●	●	○
23. Labour market reform	○	○		●		○
24. Cultural industry		○	●			
25. Audiovisual		○	●			
26. Sports	○	○			○	
27. Prevention of tax fraud					●	
28. Tax system reform	●				●	
29. Effective public spending					●	
30. Pension system reform				●		

Source: European Commission (2021c).

In its assessment, the European Commission also considers that the RTRP contributes to addressing a significant number of country-specific recommendations addressed to Spain by the Council in 2019 and 2020¹⁴. It also meets the requirement that a minimum of 37 % of the funds be allocated to the green transition and 20% to the digital transition. Specifically, 39.7% of the total allocation is to go on measures that pursue climate objectives and 28.2% on those addressing the digital transition. According to the European Commission’s estimates, implementation of the RTRP could contribute to increasing Spain’s GDP by 1.8-2.5% by 2024 (European Commission, 2021c, p. 2).

The investments and reforms contained in the RTRP must be implemented during the initial period, 2021-2023. The aim is to mobilise 80% of the €69.5 billion in grants during this phase. During a second period, loans are expected to continue, consolidating the strategic programmes and projects undertaken during the first three years, along with more than €36 billion from the MFF 2021-2027 (Gobierno de España, 2022, p. 7). In order to start implementing this second period, an Addendum to the RTRP was adopted by the Spanish Government in December 2022. The Addendum provides additional resources, including REpowerEU grants, to boost the green and digital transitions and shape a more sustainable economic model (Gobierno de España, 2023, pp. 90-92).

The RTRP is built around four cross-cutting objectives: green transition, digital transition, social and territorial cohesion, and gender equality. Ten lever policies are aimed to address these cross-cutting objectives (see Figure 1). To this end, they include 30 components that detail the investments and reforms required in each strategy area (see Table 3). Besides public investment, the RTRP is expected to mobilise €500 billion of private investment in the next five years and create 800,000 jobs (Aparici, 2022, p. 104).

FIGURE 1. PILLARS AND LEVER POLICIES



Source: Gobierno de España (2021b, p. 10).

¹⁴ The country-specific recommendations of 2019 and 2020 are available at https://ec.europa.eu/info/archive-european-semester-documents-spain_en. Accessed 5 September 2023.

TABLE 3. LEVER POLICIES AND COMPONENTS

Lever policies and components (C)	€ Billion	Share
I. Urban and rural agenda, agricultural development and fight against depopulation	14.40	20.7 %
C1. Action plan for safe, sustainable and connected mobility in urban and metropolitan areas	6.53	9.4 %
C2. Housing rehabilitation and urban renewal plan	6.82	9.8 %
C3. Green and digital transformation of agri-food and fisheries industries	1.05	1.5 %
II. Resilient infrastructures and ecosystems	10.40	15 %
C4. Ecosystems and biodiversity conservation and restoration	1.64	2.4 %
C5. Coastal area and water resources preservation	2.09	3.0 %
C6. Sustainable, safe and connected mobility	6.66	9.6 %
III. A fair and inclusive energy transition	6.38	9.2 %
C7. Renewable energies implementation and integration	3.16	4.6 %
C8. Electrical infrastructures, promotion of smart networks and deployment of flexibility and storage	1.36	2.0 %
C9. Renewable hydrogen roadmap and sectoral integration	1.55	2.2 %
C10. Fair transition strategy	0.30	0.4 %
IV. A public administration for the 21st century	4.31	6.2 %
C11. Modernisation of public administration	4.31	6.2 %
V. Modernisation and digitalisation of the industrial and SMEs, entrepreneurship and business environment, recovery and transformation of tourism and other strategic sectors	16.07	23.1 %
C12. Industrial policy Spain 2030	3.78	5.4 %
C13. Fostering SME growth	4.89	7.0 %
C14. Modernisation and competitiveness of the tourism sector	3.40	4.9 %
C15. Digital connectivity, cybersecurity, 5G deployment	3.99	5.8 %
VI. Promotion of science and innovation and strengthening of the capabilities of the National Health System	4.94	7.1 %
C16. National Strategy for Artificial Intelligence	0.50	0.7 %
C17. Institutional reform and capacity building in the national science, technology and innovation system	3.38	4.9 %
C18. Renewal and expansion of the capabilities of the National Health System	1.06	1.5 %
VII. Education and knowledge, lifelong learning and capacity building	7.31	10.5 %
C19. National plan for digital skills	3.59	5.2 %
C20. Strategic plan for vocational training	2.07	3.0 %
C21. Modernisation and digitalisation of the education system, including early years education from age 0 to 3	1.64	2.4 %
VIII. The new care economy and employment policies	4.85	7.0 %
C22. Emergency plan for the care economy and reinforcement of inclusion policies	2.49	3.6 %
C23. New public policies for a dynamic, resilient and inclusive labour market	2.36	3.4 %

Lever policies and components (C)		€ Billion	Share
IX. Promotion of the culture and sports industries		0.82	1.2 %
C24.	Valorisation of the cultural industry	0.32	0.5 %
C25.	Spain audio-visual hub	0.20	0.3 %
C26.	Sports industry promotion plan	0.30	0.4 %
X. Modernisation of the tax system for inclusive and sustainable growth		–	–
C27.	Measures and actions to prevent and combat tax fraud	–	–
C28.	Tax reform for the 21 st century	–	–
C29.	Improving the effectiveness of public spending	–	–
C30.	Long-term sustainability of the public pension system within the framework of the Toledo Pact	–	–
Total		69.52	100 %

Source: Own elaboration based on Gobierno de España (2021b, p. 18).

In order to achieve the expected macroeconomic impact of the RTRP, investments and reforms are being implemented across Spain. The 110 investments scheduled in the RTRP are being channelled through three main instruments: the Strategic Projects for the Recovery and Transformation (Spanish acronym: PERTEs); transfer of funds to the Autonomous Communities; and State-managed programmes. Specifically, the PERTEs entail participation by a significant number of companies, especially SMEs, and include a governance system that consistently coordinates the activities of both the public and private sectors, in line with European strategic projects. The ambition is that Spain can lead the transformation and technologic development in the areas in which the PERTEs are implemented. Amongst the 12 PERTEs already approved by the Spanish Government are: the Connected and Electric Vehicle (CEV or in Spanish VEC); Renewable Energies, Renewable Hydrogen and Storage (Spanish acronym, ERHA); Circular Economy; Digitalisation of the Water Cycle; and Aerospace (Gobierno de España, 2023, p. 8).

Spain's seventeen constituent Autonomous Communities are also playing a key role in the implementation of the RTRP through the coordination and co-governance mechanisms established for this purpose. They received €13 billion in grants from the RRF throughout 2021. This amount was accompanied by €10 billion from REACT EU for 2021 and 2022 to undertake reforms aimed at strengthening the welfare state and public services, as well as reactivating the economy (Murillo & García, 2022, pp. 9-10, 13). By the end of 2022, €20.6 billion had been granted to the Autonomous Communities for them to manage investments in the fields of their powers, such as education, health, sustainable mobility or housing. The Autonomous Communities that have received most funding so far are Andalusia (€3.2 billion), Catalonia (€3 billion), Madrid (€2.2 billion) and Valencian Community (€1.9 billion) (Gobierno de España, 2023, p. 6).

Along with the PERTEs and the transfers to the Autonomous Communities, the investments are also being implemented through programmes directly managed by the State. To this end, more than 1,000 public calls were launched throughout 2022. To date, deployment of the investments has enabled the launch of more than 12,000 projects by private companies and local authorities (Gobierno de España, 2023, pp. 6-7).

To achieve the planned economic and social transformation, the RTRP also includes 102 reforms distributed across the ten strategic policies. In exchange for larger amounts of grants and loans, Spain is required to undertake a greater number of structural reforms than any other Member State (Bisciari et al., 2022, p. 17). Some of these reforms build on reforms already initiated by the Spanish government under the Agenda for Change in 2019 (Gobierno de España, 2019). All the reforms are expected to address a significant number of challenges identified in the country-specific recommendations. Some relevant reforms have already been accomplished, such as reforms in the education system and the labour market; a new climate change law and another on waste and contaminated soils for a circular economy; a law on 5G cybersecurity; and pension reform. Other significant reforms will be made throughout 2023 (Gobierno de España, 2023, p. 19).

To date, the pace of investment and implementation of reforms in Spain has been fairly fast. Indeed, Spain was the first country to receive an initial allocation of €9 billion in August 2021 and the first semi-annual

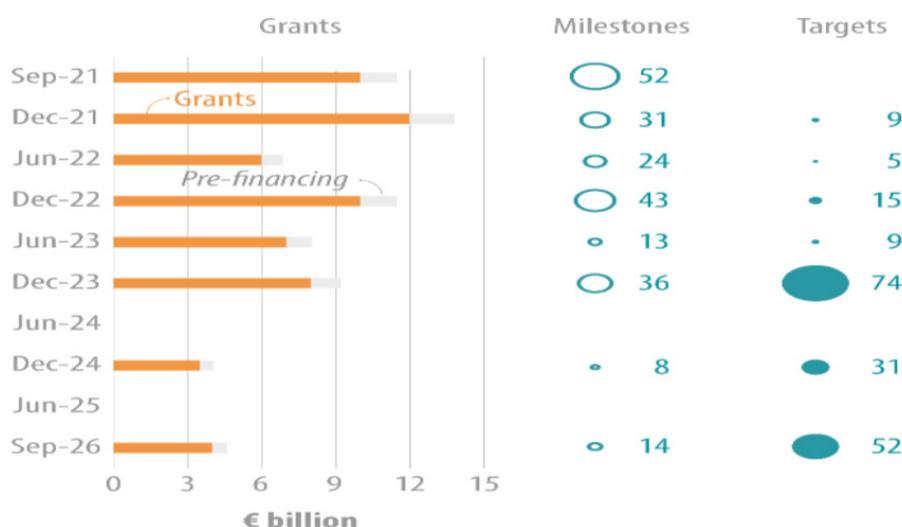
payment of €10 billion by the end of that year. In April 2022, the country requested a second payment of €12 billion, which was positively assessed by the European Commission in June 2022 after confirming that Spain had complied with the established milestones and objectives. The country received this second instalment in July 2022. In November 2022, Spain applied for a third payment of 6 billion, linked to the compliance of 24 milestones and 5 objectives. The third instalment was received in February 2023 (see Table 4). In this respect, it is provided that Member States can apply for EU funding twice per year, but results are assessed on the basis of the milestones and objectives established by the respective Implementing Decision from the Council. In the case of Spain, the country has to comply with 221 milestones and 195 objectives to receive the successive payments¹⁵ (see Figure 2).

TABLE 4. KEY ELEMENTS OF THE SPANISH RTRP

Total allocation in grants from RRF	€77.2 billion (after update-June 2022) + €2.6 billion (REPowerEU)
Investments and Reforms	110 investments and 102 reforms
Total number of milestones & targets	416
Estimated macroeconomic impact	Raise GDP by 2.5 % by 2024
Pre-financing disbursed	€9 billion (August 2021)
First instalment	€10 billion (December 2021)
Second instalment	€12 billion (July 2022)
Third instalment	€6 billion (February 2023)

Source: Own elaboration based on Recovery and Resilience Scoreboard. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/

FIGURE 2. ENVISAGED INSTALMENT SCHEDULE



Source: Mileusnic (2023, p. 10).

Investments and reforms have continued to be implemented at a rapid pace in 2022 and 2023, despite the complex and uncertain scenario caused by the war on the EU's eastern frontiers. However, Russian

¹⁵ The specific milestones and target are identified in the revised annex to the Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain, 10150/21, ADD1 REV 2, ECOFIN 637. Accessed 5 September 2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10150_2021_ADD_1&from=EN

aggression in Ukraine has made it all the more urgent to speed up the transition towards a more resilient, energy-independent economic model, not only in Spain, but across the EU more widely. In this context, the ecological transition remains the main axis of the RTRP for the country's transformation process. The Addendum to the RTRP provides new resources to address the REPowerEU energy goals and accelerate the decarbonisation of the economy. The next section analyses some of these strategic projects and investments geared towards the green transition.

2.2. Contributing to the green transition: main components and policies

The green transition is the cornerstone of the RTRP. The first three strategic policies included in the plan specifically focus on this objective. However, because it is a cross-cutting objective, reforms and investments aimed at the ecological transition are also distributed throughout the entire RTRP.

Specifically, the most relevant steps taken towards the green transition so far arise out of implementation of the National Energy and Climate Plan (NECP – Spanish acronym: PNIEC) 2021-2030 (MITECO, 2020b). In addition, new legal and policy instruments have also recently been adopted to support the ecological transformation, *inter alia* the Climate Change and Energy Transition Law¹⁶; the National Plan for Climate Change Adaptation 2021-2030 (MITECO, 2020c); the Strategy on Long-Term Decarbonisation (MITECO, 2020a); and the Law on Waste and Contaminated Soils for a Circular Economy¹⁷.

Within the strategic policies included in the RTRP, 12 components contribute significantly to the green transition pillar and another six to it partially (Mileusnic, 2023, p. 1). Among the most relevant components are the action plan on mobility in the urban environment (C1, €6.5 billion) and the deployment and integration of renewable energies (C7, €3.1 billion¹⁸) (see Table 3).

With regard to mobility in the urban environment, the action plan seeks to drive decarbonisation in urban mobility and improve air quality. To this end, it includes investments for the creation of low-emission areas in municipalities with a population of under 50,000, acquisition of electric vehicles and deployment of a large-scale charging infrastructure. The contribution of this component to the ecological transition is estimated at 72.5%, with total investment of €9.3 billion including RRF funding. Recovery plans of other Member States also include a significant amount of investments dedicated to sustainable mobility. Some Member States give priority to this policy area by allocating up to one third of their plan expenditure (Luxembourg – 32.7%, Malta – 32%) to sustainable mobility measures¹⁹.

As regards deployment and integration of renewables, this component (component 7), along with components 8, 9 and 10, is included in the strategic policy on just and inclusive energy transition. The investments and reforms provided for in components 7, 8 and 9 have the highest level of contribution to the ecological transition, 100%. In accordance with this objective, in 2021 the Spanish government decided to bring forward the targets set out in the NECP (PNIEC) from 2025 to 2023 in order to accelerate the energy transition. This decision has required an increase in investments in promoting renewable energy (Wuppertal Institut & E3G, 2021, p. 2). In this context, wind power has increasingly consolidated its position as the leading source of clean energy in Spain, unlike solar power, whose full potential has yet to be tapped in areas such as the south of the country, which enjoy many hours of sunlight throughout the year. In the case of power generation, the use of renewables is still relatively small as compared to non-renewable sources (chiefly natural gas) (Peña et al., 2021, pp. 9 and 13). The new Climate Change and Energy Transition Law envisages that renewables should account for 74% of power generation by 2030 and 100% by 2050 (art.3.1c and art.2). To achieve these goals, component 7 is complemented by component 8, on electric infrastructures, smart grid promotion and deployment of flexibility and storage, which entails total investment of €1.3 billion and also has a 100% contribution to the ecological transition.

Another key component for the energy transition is the renewable Hydrogen Roadmap (C9, €1.5 billion). Investments and reforms included in this component are coordinated with those of components 7 and 8. The

¹⁶ Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, BOE, n.º 121, 21 May 2021.

¹⁷ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, BOE, n.º 85, 9 April 2022.

¹⁸ Detailed information about each and every component can be found in Gobierno de España (2021a). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Políticas palanca y componentes. Accessed 5 September 2023. <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>

¹⁹ European Commission. Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis. Sustainable Mobility. Accessed 5 September 2023. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/

deployment of renewable hydrogen is closely linked to renewable energy generation. This synergy is reflected in one of the PERTEs already approved and underway, on Renewable Energies, Renewable Hydrogen and Storage (Spanish acronym: ERHA), discussed above. Other PERTEs contributing to the green transitions are those on Circular Economy, Digitalization of the Water Cycle and Industrial decarbonisation. One hundred percent of component 9's contribution is also expected to be to the ecological transition.

Also significant are the initiatives involving civil society directly in the energy transition, such as the self-consumption roadmap (MITECO, 2021) and the promotion of energy communities. These two reforms are included in component 7. Their chief purpose is to empower citizens to produce their own energy, making them self-sufficient and independent of external providers. To address this aim, the self-consumption roadmap, specifically, includes 37 measures designed to eliminate the many administrative barriers and encourage energy generation and self-consumption. The Spanish government began to deliver the first amounts of funding for this purpose in June 2021. The Autonomous Communities are responsible for managing and distributing these grants to self-consumption projects undertaken by companies, individuals and public entities. Among the initiatives designed to promote self-consumption are local energy communities. A pilot scheme of an energy community is already under way in Alicante and more are expected to be created in the coming years (Mas, 2021).

Therefore, significant efforts are being made on energy policy in Spain, which is central to decarbonise the economy. The recovery plans of other Member States also allocate large amount to renewable energy, including measures related to energy networks and infrastructure, as well as significant investments in hydrogen. Member States with the highest allocation to clean energies are Luxembourg (25.7%) and Finland (22.7%²⁰).

However, the achievement of the EU's climate and energy goals will require additional efforts to accelerate the deployment of renewable energy and energy infrastructure. Moreover, the war in Ukraine has led to a major rise in energy prices, which come on top of the continuous increases recorded since the summer of 2021. In this scenario, Member States and Spain, specifically, has to step up its efforts to meet the renewable energy targets currently established in its NECP, in line with the new more ambitious energy goals proposed by the European Commission as part of the «Fit for 55» legislative package and more recently in the REPowerEU plan. Thus, building on the RTRP and the additional financial support provided by the REPowerEU plan, the country will have to implement complementary efforts and investments in the coming years to accelerate decarbonisation of the economy and reduce its fossil fuel dependence.

Additionally, investments to promote a circular economy model also contribute to the green transition. The RTRP provides €3.7 billion from the RRF, including investments and reforms in industry (C12). The total investment is estimated at €6.1 billion. The contribution of this component to the ecological transition is 37%. However, in addition to the steps in this area taken within the RTRP, such as the new Law on Waste and Contaminated Soils, additional investments and measures will be required to improve Spain's recycling capacity. As recently highlighted by the European Commission's 2022 Country Report-Spain, the country's rate of recycling of municipal wastes and secondary use of materials is significantly below the EU average. An improvement in the recycling rates is also important for reducing the importation of goods and cutting external dependence (European Commission, 2022c, p. 38).

The RTRP also considers biodiversity protection and ecosystem restoration (C4, €1.6 billion), with multiple and diverse measures to ensure sustainable use of natural resources, protection of habitats and an improvement in ecosystem services, with particular emphasis on marine ecosystems. In this context, €850 million have been transferred to the Autonomous Communities to implement measures under their competences to restore ecosystems and forests (Gobierno de España, 2023, p. 21). The contribution of this component to the ecological transition is estimated at 100% for environmental objectives and 46% for climate objectives.

Clearly, the RTRP is boosting crucial measures to accelerate the transition to a low-carbon and climate-resilient economy. However, despite the significant investment and reform efforts made by Spain, structural factors continue to hamper the path to green recovery and growth. The outstanding vulnerabilities and new emerging challenges are identified in the European Commission's 2022 Country Report, which refers in particular to Spain's still high dependence on fossil fuels, making the country particularly vulnerable to rising international energy prices, and its high external debt (European Commission, 2022c, pp. 2-3, 32-33).

²⁰ European Commission. Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis. Clean Power. Accessed 5 September 2023. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/

To address these challenges in the short and medium-term, Spain will have to take additional measures, apart from the milestones and objectives included in implementation of the RTRP. As mentioned above, the 2022 country-specific recommendations adopted by the Council in June 2022 provide the country with helpful guidance on actions needed to tackle existing and emerging challenges. In particular, the country needs to step up measures to deploy renewable sources, improve energy interconnections and integration in the single energy market by making use of the RTRP, REPowerEU and other funds. Linked to this challenge, Spain needs to improve its recycling rates to meet the EU circular economy targets and levels, whilst ensuring better coordination between the different tiers of governments involved in this challenge. Other important areas addressed in the 2022 country-specific recommendations are boosting green logistic infrastructure (buildings and transport) and pursuing biodiversity recovery (Council of the European Union, 2022).

The Addendum to the RTRP aims to update and reinforce action to respond to the current shortcomings and emerging challenges during the second implementation period. With this purpose, the Addendum will mobilise an additional amount of €94.3 billion in grants and loans. The additional €7.7 billion in RRF grants will mostly be dedicated to reinforce the current 12 PERTES. €84 billion in RRF loans through different financial instruments and funds will contribute to maintain the flow of both public and private investment until 2026. Finally, €2.6 billion from REPowerEU will contribute to accelerating investments to diversify the energy sources, the development of renewables and energy efficiency. Moreover, the Addendum incorporates 30 additional reforms to address the country-specific recommendations (Gobierno de España, 2023, pp. 90-92).

It remains to be seen how these additional efforts will evolve in the near term. What is certain for now is that the current unpredictable scenario urges Spain, along with the rest of Member States, to speed up its green transition. Therefore, action will need to be progressively updated and adjusted throughout the lifetime of both the RRF and RTRP and beyond, in order to consolidate the path to a more sustainable economic model in Spain and the EU more widely.

CONCLUSIONS

The NGEU and the implementation of national recovery plans, together with the MFF 2021-2027, are setting the EU and its Member States on the road to long-term sustainable growth in line with the EGD and SDGs. The goal of the stimulus initiatives is to achieve sustainable development in the European context, beyond management of the COVID-19 crisis.

As one of the main beneficiaries of the NGEU, Spain is committed to more comprehensive reforms designed effectively to address structural weaknesses. Significant reforms have already been made in a wide range of areas in 2021 and 2022 and other reforms are scheduled for 2023 and the coming years. The green transition is also the main axis of the Spanish recovery policies, accounting for almost 40% of the funds allocated to support climate targets, in line with the EU environmental goals and financial requirements.

However, like other EU Member States, Spain currently faces the uncertain geopolitical scenario generated by the war in Ukraine. The current context has created new challenges that are not sufficiently covered by the RTRP. As a result, additional efforts will be needed, in line with the new measures to be taken by the EU, such as those included in the REPowerEU Plan. Specifically, Spain will have to implement measures to accelerate the green transition by intensifying the deployment of renewable energy, becoming fully integrated in the single energy market, and increasing its recycling rate and circular economy policies, all of which will also contribute to reducing its high external dependence for fossil fuels and resources.

Going forward, the success of the Spanish recovery plan will depend not only on how ambitious it is, but on the speed of effective action and the ability to adjust the response to the new developments and measures that will gradually be decided at EU level.

REFERENCES

- Alfonso, U. & Casamitjana, N. (2021). Early interventions and impact of COVID-19 in Spain. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(8), 1-15. <https://doi.org/10.3390/ijerph18084026>
- Alonso, D. & de los Llanos, M. (2022). The 2022 European Semester and the Recovery and Resilience Facility. *Economic Bulletin*, (2023/Q1), article 04. <https://doi.org/10.53479/29463>

- Aparici, E. (2022). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: inversiones y reformas. *ICE: Información Comercial Española*, (924), 99-111. <https://doi.org/10.32796/ice.2022.924.7360>
- Bandrés, E., Gadea, L., Salas, V. & Sauras, Y. (2020). Spain and the European Recovery Plan. *SEFO: Spanish and International Economic & Financial Outlook*, 9(4), 5-14. <https://www.funcas.es/articulos/spain-and-the-european-recovery-plan/>
- Beyer, J. & Vandermosten, A. (2021). *Greenness of Stimulus Index*. Vivid Economics. Disponible en: <https://www.naturefinance.net/wp-content/uploads/2022/09/200932-GSI-report.pdf>
- Bisciari, P., Gelade, W. & Melyn, W. (2022). *Recovery and Resilience Plans in Belgium, Germany, France, Italy and Spain*. Belgian Financial Forum. <https://www.financialforum.be/en/articles/recovery-and-resilience-plans-belgium-germany-france-italy-and-spain>
- Council of the European Union (2022). *Council Recommendation of 12 July 2022 on the 2022 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2022 Stability Programme of Spain* [Official Journal of the European Union C334/09 of 1 September 2022]. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0901\(09\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0901(09))
- Cuerpo, C. (2022). Economic recovery in the age of COVID-19. *Intereconomics*, (57), 5-7. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1019-8>
- D'Alfonso, A. (2022). *Energy Policy in the national recovery and resilience plans* [Briefing PE 738.194]. EPRS – European Parliamentary Research Service. [https://www.Europarl.Europa.Eu/thinktank/en/document/eprs_bri\(2022\)738194](https://www.Europarl.Europa.Eu/thinktank/en/document/eprs_bri(2022)738194)
- D'Alfonso, A. (2023). *Agreement on REPowerEU chapters in recovery and resilience plans* [At a glance, PE 739.330]. EPRS – European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2023\)739330](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2023)739330)
- Dafnomilis, I., Chen, H.-H., den Elzen, M., Fragkos, P., Chewpreecha, U., van Soest, H., Fragkiadakis, K., Karkatsoulis, P., Paroussos, L., de Boer, H.-S., Daioglou, V., Edelenbosch, O., Kiss-Dobronyi, B. & van Vuuren, D. P. (2022). Targeted green recovery measures in a Post-COVID-19 world enable the energy transition. *Frontiers in Climate*, (4), 1-13. <https://doi.org/10.3389/fclim.2022.840933>
- European Commission (2019). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal* [COM/2019/640 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- European Commission (2020). *The State Aid Temporary Framework to support the economy in the context of the coronavirus outbreak*. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en#:~:text=The%20State%20aid%20Temporary%20Framework%20was%20adopted%20on%2019th,context%20of%20the%20coronavirus%20outbreak
- European Commission (2021a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality* [COM(2021) 550 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52021AE5481>
- European Commission (2021b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The next generation of own resources for the EU Budget* [COM/2021/566 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:566:FIN>
- European Commission (2021c). *Summary of the assessment of the Spanish recovery and resilience plan*. https://commission.europa.eu/document/28f15c05-1219-4110-9038-4135210a50c9_en
- European Commission (2022a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, REPowerEU Plan* [COM/2022/230 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN>
- European Commission (2022b). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Review report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility* [COM/2022/383 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0383>
- European Commission (2022c). *Commission Staff Working Document 2022 Country Report-Spain, Accompanying the document Recommendation for a Council recommendation on the 2022 national Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2022 Stability Programme of Spain* [COM (2022) 610 final – SWD (2022) 640 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0610>
- European Commission (2023). *Timeline of EU action*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_en
- European Council (2020). *European Council conclusions, 10-11 December 2020*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/11/european-council-conclusions-10-11-december-2020/>
- European Environment Agency (2023). *Europe's changing climate hazards: an index-based interactive EEA report*. <https://doi.org/10.2800/458052>

- Eurostat (2022). *Developments for GDP in the EU: the rebound observed in 2021 and continued in 2022*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=National_accounts_and_GDP#Developments_for_GDP_in_the_EU:_a_rebound_in_2021_after_a_decline_in_2020
- Fabbrini, F. (2022). The legal architecture of the economic responses to COVID-19: EMU beyond the pandemic. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 186-203. <https://doi.org/10.1111/jcms.13271>
- Feás, E. & Steinberg, F. (2021). Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo. *ARI: Análisis del Real Instituto Elcano*, (25), 1-10. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-cifras-para-espana-del-plan-de-recuperacion-europeo/>
- Gobierno de España (2019). *La Agenda del cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible*. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/080219-enlaceagendacambio.aspx>
- Gobierno de España (2021a). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://planderecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>
- Gobierno de España (2021b). *Executive Summary. Recovery, Transformation and Resilience Plan*. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Executive_Summary_Recovery_Plan.pdf
- Gobierno de España (2022). *II Informe de situación del plan de recuperación. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/II_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion.aspx
- Gobierno de España (2023). *III Informe de ejecución del plan de recuperación. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/informe-de-ejecucion-del-plan>
- Heilmann, F., Reitzenstein, A., Lehne, J. & Dufour, M. (2020). *Drafting recovery plans for a resilient and green economy* [briefing paper]. E3G. <https://www.e3g.org/publications/drafting-recovery-plans-for-a-resilient-and-green-economy/>
- Kölling, M. & Hernández-Moreno, J. (2023). The Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU – a turning point of EU multi-level governance? *Journal of Contemporary European Studies*. <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2241832>
- Mas, J. P. (2021). *Crevillent, la primera comunidad energética de España*. Ambient@. <https://sites.google.com/gl.miteco.gob.es/revistaambienta2/revista-131/131-crevillent>
- Más, P. (2021). The EU budget: the new MFF and the recovery instrument: Next Generation EU. In F. Fernández Méndez de Andés (ed.), *The Euro in 2021* (pp.169-195). Fundación de Estudios Financieros & Fundación ICO. https://www.fundacionico.es/documents/137403/183194/ANUARIO-EURO-2021_EN-1.pdf/446d2c25-db1d-485f-2a18-bca1d7fb99af?t=1631189875116
- Mileusnic, M. (2023). *Spain's National Recovery and Resilience Plan. Latest state of play* [Briefing PE 698.878]. EPRS – European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)698878](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)698878)
- MITECO (2020a). *Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico – MITECO. Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/sites/its/its_es_es.pdf
- MITECO (2020b). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030*. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.aspx>
- MITECO (2020c). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030*. <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/default.aspx>
- MITECO (2021). *Hoja de Ruta del Autoconsumo*. <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/hoja-ruta-autoconsumo/default.aspx>
- Molho, N. (2021). *Delivering a sustainable, durable, and inclusive recovery for Europe* [policy paper by the Aldersgate Group]. Think 2030. <https://think2030.eu/delivering-a-sustainable-durable-and-inclusive-recovery-for-europe/>
- Murillo, E. & García, 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>
- Myant, M. (2021). The economic and social consequences of COVID-19. In B. Vanhercke, S. Spasova & B. Fronteddu (eds.), *Social Policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic* (pp. 53-69). European Trade Union Institute (ETUI). Disponible en: <https://www.etui.org/sites/default/files/2021-01/05-Chapter3-The%20economic%20and%20social%20consequences%20of%20Covid%E2%80%9119.pdf>
- Peña, J. A., del Pino, M. & Sánchez, A. (2021). The Spanish energy transition into the EU Green Deal: alignments and paradoxes. *Energies*, 14(9), 1-18. <https://doi.org/10.3390/en14092535>
- Pérez de las Heras, B. (2022). Towards sustainable recovery in the European Union: the experience of the Spanish recovery plan. In A. Aristovnik, D. Ravselj and N. Tomazevic (eds.), *The road to a smart and sustainable European Union* (88-111). Policy Brief. European Liberal Forum and Zavod14. <https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2022/12/Policy-Brief-The-Road-to-a-Smart-and-Sustainable-EU.pdf>
- Perovic, M. & Brachet, I. (2022). *Further suspension of EU debt and deficit rules show the need for a deep reform of the fiscal rules* [press release]. Climate Action Network Europe. https://caneurope.org/spring_package_media_reaction_fiscal_reform/
- Pilati, M. (2021). *National Recovery and Resilience Plans: empowering the green and digital transitions?* [discussion paper]. European Policy Centre (EPC). <https://www.epc.eu/en/Publications/National-Recovery-and-Resilience-Plans-Empowering-the-green-and-digit~3e58f0>

- Pinilla, J., Barber, P., Vallejo, L., Rodríguez, S., López, B. G. & Serra, L. (2021). The economic impact of the SARS-COV-2 (COVID-19) pandemic in Spain. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(9), 1-13. <https://doi.org/10.3390/ijerph18094708>
- Skjaerseth, J. B. (2021). Towards a European Green deal: the evolution of the EU climate and energy policy mixes. *International Environment Agreements: Politics, Law and Economics*, (21), 25-41. <https://doi.org/10.1007/s10784-021-09529-4>
- Tesche, T. (2022). Pandemic politics: the European Union in times of the coronavirus emergency. *Journal of Common Market Studies*, 60(2), 480-496. <https://doi.org/10.1111/jcms.13303>
- Wahl, T. (2022, 12 december). *EP endorses introduction of new own resources*. Eucrim. <https://eucrim.eu/news/ep-endorses-introduction-of-new-own-resources/>
- Wuppertal Institut & E3G (2021). *Green Recovery Tracker Report: Spain*. <https://www.greenrecoverytracker.org/country-reports/spain>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 33, noviembre de 2023
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 10-02-2022
 Modificado: 07-07-2022
 Aceptado: 01-08-2022
 Prepublicado: 02-11-2022
 Publicado: 03-11-2023
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11043>
 Páginas: 24-43



Referencia: Arenilla Sáez, M., Llorente Márquez, J. y Redondo Lebrero, J. C. (2023). La equidad retributiva en las Administraciones públicas españolas. Un estudio comparado. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 24-43. <https://doi.org/10.24965/gapp.11043>

La equidad retributiva en las Administraciones públicas españolas. Un estudio comparado

Salary equity in Spanish public administrations. A comparative study

Arenilla Sáez, Manuel

Universidad Rey Juan Carlos (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7533-8896>

manuel.arenilla@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Universidad de Ciencia Política y de la Administración (URJC) desde 2005. Administrador Civil del Estado (1985). Doctor (1987) y Licenciado (1984) en Ciencias Políticas y de la Administración (UCM). Ha sido Director del INAP de 2012 a 2018; vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UGR (1992-1995).

Llorente Márquez, Jesús

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4876-3416>

llorente_marquez@yahoo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencias Políticas, especialidad Administración pública por la UCM y Máster en Gestión de Personal y de Recursos Humanos. Su trayectoria profesional se haya esencialmente vinculada a la realización de proyectos organizativos y de empleo público. Actualmente forma parte del Área de Función Pública Estratégica del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.

Redondo Lebrero, Juan Carlos

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5692-8524>

juancarlosredondo@yahoo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología en las especialidades de Ciencia de la Administración y Estudios Internacionales por la UCM y Máster en Desarrollo Local. Colaborador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Especialista en organización pública y empleo público.

RESUMEN

Este artículo analiza la competitividad salarial en la Administración española de los cuerpos superiores destinados en la administración general de los servicios centrales del Estado, de cinco comunidades autónomas y de cinco gobiernos locales.

Los conceptos retributivos que se manejan, complementos de destino y específico, se obtuvieron de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo. Los estadísticos utilizados en la realización del diagnóstico salarial han sido la moda, la mediana, la media, los cuartiles y las retribuciones mínima y máxima identificadas en cada una de las Administraciones estudiadas.

Entre los principales resultados hay que destacar que el promedio y la mediana obtenidos de los complementos de destino y específico para cada uno de los niveles de los puestos revela la menor retribución de los funcionarios de la Administración General del Estado (AGE).

Entre las conclusiones sobresalen: la implantación del directivo público profesional debiera atender a los principios de mérito, capacidad y concurrencia; un mayor nivel de responsabilidad y de complejidad técnica debe corresponderse con un aumento retributivo suficientemente significativo; el estudio ha evidenciado, en general, la falta de competitividad de la AGE para retribuir a sus cuerpos superiores en relación con los funcionarios que realizan funciones similares en las Administraciones analizadas.

PALABRAS CLAVE

Dirección pública profesional; cuerpos superiores de la función pública; retribuciones; equidad interna y externa; carrera administrativa.

ABSTRACT

This article analyses the salary competitiveness in the Spanish Administration of the senior officials assigned to the general administration areas of the central services of the State, five autonomous communities and five local governments.

The compensation concepts that are handled, supplements for posts and specific, were obtained from the corresponding list of jobs. The statistics used in the salary diagnosis were the mode, median, mean, quartiles and the minimum and maximum salaries identified in each of the administrations studied.

The main results show that the mean and median obtained from the destination and specific supplements for each of the levels of the posts reveals the lower remuneration of the officials of the General State Administration (GSA).

Among the conclusions stand out: the implementation of the public senior management should attend to the principles of merit, capacity and concurrence; a higher level of responsibility and technical complexity should correspond to a sufficiently significant increase in remuneration; the study has shown the lack of competitiveness of the GSA to compensate its senior officials in relation to officials who perform similar functions in the Administrations analysed.

KEYWORDS

Public senior management; civil service senior officials; compensation; internal and external equity; administrative career.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO TEÓRICO. 1.1. LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA DIRECTIVA. 1.2. LA SITUACIÓN DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL EN ESPAÑA. 1.3. LA CUESTIÓN DE LA EQUIDAD DE LAS RETRIBUCIONES. 2. METODOLOGÍA. 2.1. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SELECCIONADAS. 2.2. LOS PUESTOS DE TRABAJO OBJETO DE ANÁLISIS. 2.3. CONCEPTOS RETRIBUTIVOS OBJETO DE ANÁLISIS. 2.4. ESTADÍSTICOS EMPLEADOS. 3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. 3.1. LAS RETRIBUCIONES DE LOS CUERPOS SUPERIORES. 3.1.1. Complementos de destino y específico. 3.1.2. Niveles de los puestos y carrera administrativa. 3.2. EQUIDAD EXTERNA. COMPARACIÓN RETRIBUTIVA ENTRE ADMINISTRACIONES TERRITORIALES EN ESPAÑA. 3.2.1. Abanicos salariales. 3.2.2. Medidas de tendencia central. 3.2.3. Retribuciones y carrera administrativa. 4. CONCLUSIONES. 5. RECOMENDACIONES. 6. LIMITACIONES Y PROPUESTAS PARA TRABAJOS FUTUROS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La gestión que se realice del sistema salarial, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas, es un aspecto decisivo que influye en el mayor o menor grado de motivación y de compromiso en el desempeño de sus empleados.

La retribución puede llegar a ser desmotivadora si no guarda un equilibrio con las responsabilidades que asumen los empleados (Herzberg, Mausner y Snyderman, 1959). Así, su satisfacción y motivación se sujeta

a la correspondencia que establecen entre el esfuerzo que realizan y los resultados y la recompensa que obtienen (Vroom, 1964). A esto hay que añadir que la satisfacción laboral de los empleados depende de su desempeño y de las retribuciones que reciben (Porter y Lawler, 1968). Además, su implicación laboral está condicionada por la comparación que efectúan con otros empleados de su organización y de otras respecto a su retribución y dedicación (Adams, 1965; Hood y Lodge, 2006). No obstante, la percepción de equidad que cada trabajador tiene no es homogénea en una institución o empresa, ya que se encuentra asociada a su escala de preferencias y de motivaciones individuales (Huseman, Hatfield y Miles, 1987; Taylor y Westover, 2011)¹.

Las aportaciones señaladas sobre las expectativas y los aspectos implicados en las retribuciones de los empleados señalan la importancia de la equidad y de la proporcionalidad de todo sistema y modelo retributivos. Esto hace que un sistema de retribución objetivo e integral en las Administraciones públicas deba basarse en el principio de equidad, que puede ser interna² o externa.

La equidad es el principio que define la distancia retributiva que posibilita fijar el valor que puede alcanzar el desempeño de los servicios profesionales respecto a puestos de contenido y responsabilidades similares, superiores o inferiores, así como respecto al rendimiento aportado en una organización (equidad interna) o en organizaciones semejantes en el mismo ramo o sector de actividad (equidad externa). Este principio es el que conecta con el principio de igualdad; esto es, el sistema retributivo ha de ser presidido por el principio de igualdad, pero tamizado o ponderado por el principio de equidad (Castillo, 2002). En consonancia con ello, el principio de igualdad de retribución, en atención a puestos del mismo valor, es posible llevarlo a cabo mediante la introducción de criterios de evaluación objetivos que permitan una retribución justa y equitativa. Esto se puede lograr mediante la aplicación de técnicas de valoración de puestos de trabajo y la elaboración de estudios salariales comparados con otras Administraciones públicas y con el mercado (Porret, 2014; Gómez et al., 2016).

El balance que el empleado realice de ambas equidades influye en el estímulo que recibirá para realizar una prestación efectiva del trabajo. El estudio sobre las equidades otorga también elementos de juicio a los responsables públicos con los que adoptar políticas retributivas que motiven, atraigan y retengan a los empleados públicos³. Finalmente, el modelo retributivo que se implante contribuye a transmitir los valores corporativos de la organización.

En este artículo se recogerán las principales conclusiones de un estudio realizado para la Federación Española de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDECA) sobre la equidad salarial externa en las Administraciones públicas españolas⁴. Este aspecto es determinante en el diseño y la configuración de un sistema de retribuciones, ya que puede guiar a los gestores públicos a fijar y establecer un modelo salarial competitivo. Sin embargo, este camino ha sido escasamente tratado desde un punto de vista empírico en nuestro país. Esto sucede a pesar de las previsiones contempladas en varias normas sobre función pública, que entienden el entorno como un criterio para tener en cuenta en la fijación de las retribuciones⁵.

La primera tarea que hubo de abordarse en el estudio, dado su inabarcable ámbito, fue delimitar qué Administraciones habrían de ser incluidas, así como el segmento de personal y los conceptos retributivos que habrían de formar parte del análisis. Así, el foco del estudio se puso sobre las retribuciones de los directivos públicos profesionales de las Administraciones públicas y de sus cuerpos superiores debido a varias razones. En primer lugar, por el carácter estratégico y la importancia que el ejercicio de las funciones directivas y técnicas superiores tienen para la implementación de los programas de gobierno; en segundo lugar, por la

¹ El estudio abordará únicamente el elemento extrínseco/tangible del sistema de recompensas como es el salario, y su conexión con la carrera vertical. Para una teoría del sistema de recompensas: Coccia y Benati, 2018 y Coccia, 2019.

² El estudio de la equidad interna de las Administraciones seleccionadas en este artículo se encuentra en Arenilla et al. (2022).

³ Más allá de la cuantía retributiva, el concepto de salario es sumamente amplio y reúne otros muchos aspectos que condicionan la implicación de los empleados en la organización. Es lo que ha venido a denominarse salario emocional. En él entran en juego otros factores que influyen en la motivación de los empleados, entre ellos: la flexibilidad horaria, el teletrabajo, la conciliación de la vida familiar y laboral; la jornada laboral y los permisos; la estabilidad en el empleo, etc. Una percepción de estos elementos o factores extrínsecos e intrínsecos por parte de directivos públicos de diferentes países de la UE es recogida y analizada en Hammerschmid et al. (2016).

⁴ El estudio es el resultado de la investigación "Las retribuciones del personal de los Cuerpos Superiores de la Administración General del Estado (AGE). Un estudio introductorio" encargada a los autores de este artículo por FEDECA en 2020 y que ha sido actualizado y adaptado para esta publicación.

⁵ Así, la Ley 6/1985, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía; la Ley 3/2007, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; el Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública; y el Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia.

mayor facilidad que los funcionarios de carrera de los cuerpos superiores tienen para acceder a los puestos directivos públicos; y, en tercer lugar, para contribuir a abrir una reflexión que facilite la fijación de los principios retributivos en las futuras normas que regulen la dirección pública profesional.

Con el fin de responder adecuadamente a estos objetivos, se realiza en este artículo una breve revisión del marco teórico sobre el perfil de personal llamado a cubrir los puestos de trabajo de carácter directivo en las Administraciones públicas. También se ofrecen algunas reflexiones y se apuntan algunas tendencias que podrían contribuir a configurar un modelo retributivo competitivo en el ejercicio directivo público profesional.

La dirección pública profesional o función pública directiva profesional es un modelo de institucionalización o conformación que ha de tener las siguientes características: a) consideración de los directivos públicos como un colectivo singular regulado en una norma diferenciada que delimita sus funciones; b) reclutamiento y selección basados en los principios de mérito, capacidad (incluida la de liderazgo), idoneidad y publicidad, gestionándose estos procesos por comités independientes; c) regulación precisa respecto al nombramiento y el cese, siendo más flexibles y objetivos respecto a los ciclos políticos; d) fijación de un sistema de recompensas basado en la evaluación del desempeño y el cumplimiento de objetivos; e) establecimiento de mecanismos de carrera/promoción profesional; f) previsión de políticas de formación específicas.

Además, se aborda la metodología seguida para la realización del estudio, las Administraciones públicas seleccionadas, los puestos examinados, las retribuciones observadas y los estadísticos empleados en los análisis efectuados. También se realiza un análisis de los datos retributivos obtenidos de cada una de las Administraciones públicas y su puesta en relación con la carrera administrativa de los funcionarios pertenecientes a los cuerpos superiores.

El estudio finaliza con tres apartados en los que se exponen las conclusiones obtenidas, las recomendaciones efectuadas y las limitaciones encontradas en su realización.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. La investigación sobre la función pública directiva

La aparición de la función pública directiva como objeto de estudio tuvo lugar al emprenderse en muchos países reformas importantes en la gestión pública. Estas situaron en el centro de las agendas de modernización de los Estados a la dirección pública. Esto se debió a la necesidad de mejorar la profesionalización de las Administraciones públicas, ya que se considera un rasgo distintivo de las democracias avanzadas (Halligan, 2003; OECD, 2003; World Bank, 2005; Neo y Chen, 2007; Lah y Perry, 2008; Pollitt y Bouckaert, 2011; Berman, 2015; Kuperus y Rode, 2016).

La función pública directiva (también denominada función pública superior, dirección pública superior o servicio civil superior) es concebida como un sistema de articulación de estructuras, procesos y políticas para el impulso del desarrollo directivo y del liderazgo en el sector público (Rainey, 2003).

Su estudio se ha venido realizando desde dos líneas de investigación. De un lado, aquella que analiza el ejercicio de la función pública atendiendo a las características que rigen los dos grandes modelos sobre los que se sostiene la gestión del empleo público: el modelo cerrado o de cuerpos y el modelo abierto o de puestos (Arenilla, 2005). De otro, aquella que estudia la figura de la función pública directiva a partir de la forma en la que se procede a cubrir estos puestos, bien por profesionales de la función pública, bien siguiendo preponderantemente criterios de confianza y afinidad política con quienes ejercen responsabilidades de gobierno.

Desde la primera línea de investigación, se ha hecho evidente cómo los sistemas de función pública denominados cerrados, donde los cuerpos patrimonializan el ingreso, la carrera y la retribución de los empleados, han introducido cambios que han supuesto la apertura a la atracción y la competencia por el talento humano, así como la inclusión de mecanismos de responsabilización gerencial basados en la evaluación del desempeño (Bekke y Van der Meer 2000; OECD, 2003; World Bank, 2005; Ketelaar, 2007; Raadschelders et al., 2007; Kuperus y Rode, 2008, 2016; Thiel, 2013).

La segunda línea de investigación pone en evidencia la patrimonialización que desde el ámbito político se pretende ejercer sobre los puestos directivos. A este respecto, la literatura ha descrito y analizado las funciones que desempeñan en la práctica los políticos y los directivos públicos en los procesos de diseño y

gestión de las políticas públicas (Aberbach y Rockman, 2000; Aberbach 2003; Peters y Pierre, 2001, 2004; Maranto y Hult, 2004; Lee y Raadschelders, 2008; Hammerschmid et al., 2016).

Estudios como los de Lewis (2008), Page (2012) o Peters (2013) han tratado desde un punto de vista crítico el concepto de «politización» de la Administración pública. Entre nosotros, este tipo de investigaciones se iniciaron en los años 70 del pasado siglo (Baena, 1977, 1999; Beltrán, 1977). La politización tiene que ser entendida como «la sustitución de los criterios basados en el mérito por criterios políticos en la selección, retención, promoción, reconocimiento y disciplina de los miembros del servicio público», y que termina por limitar el acceso a los puestos directivos públicos profesionales de aquellos que realmente tienen las cualidades y competencias para ello (Peters y Pierre, 2004). Sin embargo, otros autores como Verhey (2013) se manifiestan en sentido contrario y entienden que la politización de la función pública directiva no ha de ser vista como una cuestión indeseable, sino como algo pertinente para dotar de legitimidad a las líneas programáticas de los líderes políticos que han ganado las elecciones. Realmente esta orientación no aporta nada nuevo que no hubieran planteado hace más de un siglo los partidarios del «spoils system».

Este estudio va a seguir una visión crítica sobre la politización y mantener que la profesionalización de la función pública directiva avanza con medidas de actuación como la selección y provisión del personal directivo por órganos independientes, el establecimiento de sistemas de incentivos, la responsabilización por el rendimiento o la gestión del talento directivo. Estas medidas han encontrado un espacio específico dentro de los estudios relacionados con la gestión estratégica del capital humano (Rainey, 2006; Selden, 2012).

1.2. La situación del directivo público profesional en España

En España, la configuración de la figura del directivo público profesional se enmarca en las tensiones que surgen entre la política y la Administración. De estas se derivan, por ejemplo, que su reclutamiento sea interno o externo a la organización; y la delimitación que ha de darse al perfil profesional del directivo o los puestos que ocuparía. En realidad, esas tensiones no han aflorado normativamente, por lo que el continuo es la opción que se ha elegido en la función pública española, con lo que no se sobrepasan las líneas rojas tradicionales de la politización (Arenilla, 2021). Por ello, la profesionalización de la dirección pública es más un anhelo que una realidad efectiva en nuestro país sobre la que nuestra legislación no ha cerrado plenamente su contenido y alcance (Varela y Araújo, 2013)⁶, a pesar de las declaraciones que invariablemente realizan los responsables de las distintas Administraciones públicas, especialmente desde la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) en 2007, y alguna regulación normativa autonómica⁷.

El resultado es que la cobertura de los órganos directivos en la Administración sigue llevándose a cabo por criterios eminentemente políticos o de confianza. Tampoco se han objetivado y establecido los procedimientos para la selección, la carrera y la retribución de la función pública directiva profesional. Esto lleva a concluir que esta no se ha constituido, sino que persiste una alta politización de la función pública española, especialmente si se compara con los países de la OCDE y la UE (Monereo y Molina, 2008; Jiménez et al., 2009; Ortega y Maeso, 2010; OCDE, 2019).

El EBEP no quiso detallar la naturaleza del directivo público profesional, remitiéndose a un desarrollo posterior que no se ha producido con carácter general. Esto ha dado pie a más confusión al identificar alguna Administración esta figura con la de alto cargo o confundirla con los funcionarios del subgrupo A1. En cualquier caso, el resultado es el mantenimiento de su carácter altamente politizado. De esta manera, no se han definido los puestos asignados a las funciones directivas ni las capacidades y competencias demandadas para su desempeño (Jiménez, 2006). Se desatienden, así, las recomendaciones que la OCDE (2014) realiza para que España alcance una función directiva profesional imparcial y sometida a una evaluación periódica de su gestión.

⁶ Hasta el momento, nuestra Administración pública se ha venido caracterizando por la mera existencia de directivos públicos que simplemente ostentan la titularidad de un puesto revestido de tal carácter, el puesto de directivo público profesional (Maeso, 2011). Para su cobertura, o bien prevalecen criterios de confianza política, o bien se opta por funcionarios integrados en los cuerpos del subgrupo A1 de titulación, presumiendo que el desempeño de estos de esos puestos asegura la profesionalización de la función directiva (Palomar, Sempere y Quintanilla, 2009; Jiménez, Villoria y Palomar, 2009; Maeso, 2011). Sea como fuere, ni la politización de la función pública directiva ni su burocratización, garantizan que quienes ocupen este segmento de personal en la Administración dispongan de las competencias y habilidades precisas para el ejercicio de las funciones directivas profesionales.

⁷ Véase el Decreto 215/2019, de 30 de julio, del Estatuto de la Dirección Pública Profesional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2019/08/07/pdf/2019_7405.pdf&tipo=rutaDocm

Hay un amplio acuerdo en los diversos estudios para que la cobertura de la función directiva profesional se realice preferentemente entre funcionarios del subgrupo A1, aunque pueda acudir a personas externas a la Administración (INAP, 2021). En este caso se está pensando fundamentalmente en las entidades del sector público. De cualquier manera, los futuros directivos deberán poseer las capacidades y competencias necesarias exigidas para cada puesto de trabajo y participar en procesos competitivos y abiertos (Jiménez, 2018). A esto habría que añadir la limitación de los nombramientos discrecionales y la exigencia de recurrir a un modelo de gestión por competencias que ponga de manifiesto la adecuación de las capacidades y comportamientos de los candidatos, no solo en los procesos de selección, sino también en la formación, la carrera, la evaluación y las retribuciones (Arenilla y Delgado, 2019).

1.3. La cuestión de la equidad de las retribuciones

El diseño y el desarrollo de los estatutos de la dirección pública profesional exigen abordar un modelo de gestión del personal directivo público profesional que contemple sus retribuciones. Para ello, las Administraciones públicas, si no quieren seguir agravando la actual descapitalización profesional, deberán establecer un modelo retributivo competitivo para atraer y retener el talento directivo y abordar la cuestión de la equidad.

La equidad externa salarial apenas ha sido estudiada como criterio sobre el que fijar las retribuciones del nivel superior de nuestras Administraciones, más allá de las encuestas que elabora el Instituto Nacional de Estadística en las que compara las retribuciones entre el sector público y privado. Los indicios de esta equidad se limitan a algunas directrices generales, breves notas técnicas y propuestas elaboradas por algunas Administraciones, así como noticias de prensa o algún informe parcial. Estas referencias vienen a señalar la ausencia de equidad interna y externa de las retribuciones de los directivos públicos y los funcionarios de los cuerpos superiores de las Administraciones públicas territoriales en España, o entre estas retribuciones y las equivalentes de la empresa privada. En este sentido se pronunció la Comisión para el Estudio y Preparación del EBEP (2005).

Una de las explicaciones a la carencia de conocimiento sobre la equidad es que cae en el dominio de la política retributiva, que tiene más de la primera que de la segunda, a través de las disposiciones de los Presupuestos Generales del Estado. Estos establecen los incrementos retributivos para todas las Administraciones públicas, que, en general, no están vinculados a una política de recursos humanos definida ni a las políticas públicas a las que atienden (Luxán, 2016).

La vinculación entre la gestión del talento y la equidad en las Administraciones españolas implicaría tener en cuenta medidas como: ampliar significativamente el abanico salarial; establecer una escala retributiva que comience con unas asignaciones en los puestos de entrada más ajustadas y que permita la progresión, sobre todo en los niveles superiores; mantener un nivel de competitividad salarial no tan distante de la media del mercado; introducir componentes variables ligados a los resultados y los comportamientos requeridos; y crear incentivos grupales (Losada et al., 2017).

La OCDE (2005) señala que las principales tendencias en materia retributiva para los directivos públicos pasan por establecer la retribución por objetivos vinculándola a los resultados y a las habilidades y competencias puestas en práctica para su logro. En este énfasis en la evaluación de los resultados y en su ligazón con las retribuciones coinciden de forma generalizada los autores. Estos añaden que el establecimiento de un sistema de retribución variable debe estar en sintonía con las responsabilidades que asuman los directivos y referenciarse con el sector privado (Losada et al., 2017; FEDECA, 2018; Jiménez, 2018; Arenilla y Delgado, 2019). La mayor dificultad para lograr esto es la falta de cultura en las Administraciones públicas para definir y evaluar objetivos, lo que afecta muy negativamente, claro es, no solo al tema que estamos tratando.

2. METODOLOGÍA

Como en el apartado introductorio quedó reflejado, la delimitación precisa del ámbito de estudio y del trabajo empírico respondió a varios aspectos:

- Las Administraciones que formarían parte del estudio.
- Los puestos de trabajo que serían objeto de análisis.
- Los conceptos retributivos que se tendrían en consideración para realizar la comparación salarial entre las Administraciones públicas.
- Los estadísticos que habrían de ser empleados para el análisis retributivo.

2.1. Las Administraciones públicas seleccionadas

El objetivo era obtener una muestra representativa de las Administraciones públicas en cada uno de los niveles de gobierno: central, autonómico y local. Además de la AGE, para este estudio exploratorio se seleccionaron cinco comunidades autónomas atendiendo a los criterios del producto interior bruto de 2019, el número de empleados públicos y la disponibilidad y accesibilidad a datos comparables. El resultado fue la elección de las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid y País Vasco.

Por lo que respecta a las entidades locales, se tuvo en cuenta el ámbito territorial de las comunidades autónomas seleccionadas y la disponibilidad de datos comparables. También se procuró que la muestra incluyera ayuntamientos y diputaciones provinciales. En este caso fueron incluidos en el análisis retributivo los ayuntamientos de Madrid, Bilbao y Sevilla y las diputaciones provinciales de A Coruña y de Barcelona.

2.2. Los puestos de trabajo objeto de análisis

Con el fin de acotar de manera más precisa y hacer más manejable el objeto del estudio, el análisis se circunscribió a las retribuciones de los cuerpos superiores de administración general de cada una de las Administraciones consideradas y se realizó sobre los puestos de trabajo de los servicios centrales.

El estudio incluyó a aquellos cuerpos y escalas del subgrupo A1 de titulación integrados por funcionarios de carrera que potencialmente podrían disponer de las capacidades y de las competencias precisas para el ejercicio de funciones directivas. En los casos en los que las relaciones de puestos de trabajo así lo permitían, se incorporó al análisis los puestos de trabajo barrados susceptibles de ser desempeñados por funcionarios de carrera de hasta dos subgrupos de titulación A1/A2, e incluso de hasta tres subgrupos de titulación A1/A2/C1.

Quedaron integrados en el estudio los puestos adscritos a los cuerpos de administración general y también aquellos otros vinculados indistintamente a cuerpos de administración general y administración especial que desempeñasen funciones en el ámbito de la Administración central respectiva. Se descartaron los puestos sujetos de forma exclusiva a cuerpos de administración especial, los puestos de trabajo desempeñados en la Administración instrumental y en la Administración periférica, así como los puestos de trabajo de personal laboral y eventual.

Por lo que respecta a las unidades organizativas, fueron objeto de estudio la totalidad de los ministerios, consejerías, concejalías y unidades equivalentes de las diputaciones provinciales de las Administraciones seleccionadas.

En la tabla 1 se recoge el número de puestos de trabajo sobre los que se realizó el diagnóstico retributivo atendiendo a las Administraciones públicas contempladas en el presente estudio.

TABLA 1. NÚMERO DE PUESTOS TRABAJO ANALIZADOS Y TOTALES POR ADMINISTRACIÓN

Administración pública	Número de puestos de trabajo analizados	Total de puestos
Administración general del Estado	10.761	31.908
Comunidad Autónoma de Andalucía	2.090	16.279
Comunidad Autónoma de Cataluña	2.590	8.734
Comunidad Autónoma de Galicia	959	4.769
Comunidad Autónoma de Madrid	2.468	4.964
Comunidad Autónoma del País Vasco	630	2.645
Ayuntamiento de Bilbao	135	225
Ayuntamiento de Madrid	1.280	3.090
Ayuntamiento de Sevilla	130	341
Diputación de Barcelona	590	1.507
Diputación de A Coruña	133	251
TOTAL	21.766	74.713

Fuente: Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones seleccionadas. 2020.

2.3. Conceptos retributivos objeto de análisis

Una vez delimitadas las Administraciones y los puestos de trabajo objeto de estudio, el otro aspecto esencial de la investigación lo constituyeron los conceptos retributivos que se tomaron en consideración para realizar la comparación salarial.

Por lo que respecta a los puestos de trabajo de los funcionarios integrados en los cuerpos de administración general, se observaron, como fuente de información primaria, las relaciones de puestos de trabajo. De ellas, se extrajeron las retribuciones correspondientes al nivel del complemento de destino y al complemento específico, por ser los complementos retributivos de naturaleza objetiva ligados a los puestos. Se exceptuaron el sueldo, los trienios y el complemento de productividad⁸.

2.4. Estadísticos empleados

Con respecto a los estadísticos utilizados en la realización en esta primera aproximación al diagnóstico salarial, se emplearon medidas de tendencia central como la moda, la mediana, la media, los cuartiles o la retribución mínima y máxima identificada en cada una de las Administraciones, en este último caso para determinar el abanico salarial existente en función de los complementos mencionados. Estos indicadores, que son los comúnmente utilizados en la realización de estudios de equidad salarial externa, permiten ubicar el referente salarial de los funcionarios en cada una de las Administraciones públicas y en relación con el resto de las Administraciones⁹.

3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación realizada para FEDECA arrojó resultados ordenados en cuatro ámbitos. En el primero de ellos se muestran las retribuciones asignadas a los órganos directivos de cada una de las Administraciones públicas seleccionadas, a la vez que se establece una comparación salarial entre estos órganos. El segundo pone de manifiesto la competitividad salarial tomando como referencia los complementos de destino. El tercer ámbito efectúa un estudio específico de la equidad interna de cada una de las Administraciones públicas. Para ello se analiza la estructura retributiva de los cuerpos superiores aplicando las medidas de tendencia central que han sido citadas. Además, se realiza un breve análisis de los incrementos retributivos asociados a la carrera profesional vertical de los empleados públicos de estos cuerpos.

Finalmente, se realiza una comparativa de los resultados obtenidos entre Administraciones públicas. Entre otros aspectos, se comprueba y cotejan sus abanicos salariales, se analizan los resultados obtenidos

⁸ La razón de la exclusión del sueldo es que el mismo en todas las Administraciones españolas. En el caso de los trienios, se trata de una retribución de carácter personal no vinculada al puesto de trabajo desempeñado, sino a la antigüedad del empleado en la Administración pública. En este estudio ha quedado descartado el complemento de productividad ya que no es un complemento propio de la función de los puestos, sino legalmente una retribución de naturaleza subjetiva e individual ligada al rendimiento personal del funcionario en su ejercicio y, por lo tanto, vinculado a los objetivos y resultados que inicialmente se predicen de la actividad profesional que cada uno de los empleados realiza (STS, de 15 de noviembre de 2006). A esto hay que añadir que las dificultades en la obtención de los datos referidos a la productividad son de gran consideración. Finalmente, no se han tenido en cuenta las retribuciones por la asistencia a los consejos de administración o equivalentes de las entidades del sector público debido a la imposibilidad de acceder a ellas.

En las Administraciones públicas que forman parte de este estudio se reconoce desde un plano normativo algún tipo de complemento destinado a retribuir la iniciativa, el desempeño, el rendimiento o los resultados obtenidos del empleado público en su puesto de trabajo. La AGE y las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid disponen de partidas vinculadas al complemento de productividad y a los incentivos al rendimiento. En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, no hay mención alguna a los complementos de productividad. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el nivel de desagregación del Capítulo I de gastos no permite comprobar la disposición de créditos vinculados a incentivos al rendimiento para su personal funcionario. Finalmente, en lo referente a las Administraciones locales que forman parte del estudio, en todas ellas los presupuestos consignan una partida presupuestaria a los incentivos al rendimiento y al complemento de productividad.

⁹ Los cálculos salariales efectuados para cada uno de los estadísticos mencionados tomaron como referencia las retribuciones anuales brutas de los complementos de destino y específico.

La moda representa el valor salarial que se repite con más frecuencia en cada uno de los componentes retributivos estudiados. La mediana halla el valor de los complementos de destino y específico dejando por encima y debajo del mismo, el 50 % de los casos. La obtención de la media se realizó mediante la suma de cada uno de los conceptos retributivos considerados en el análisis dividido por el número de casos. Como la mediana, los cuartiles primero y tercero son medidas de localización que dejan por encima o por debajo del valor calculado una determinada cantidad de casos. Por su parte, la retribución máxima y mínima refleja, por cada uno de los conceptos retributivos analizados, el máximo y mínimo valor retributivo percibido según la agrupación de puestos realizada.

de las medidas de tendencia central empleadas y se realiza un análisis de los incrementos retributivos asociados a la carrera profesional de los empleados públicos.

En este artículo se van a presentar los resultados del segundo y cuarto ámbitos mencionados.

3.1. Las retribuciones de los cuerpos superiores

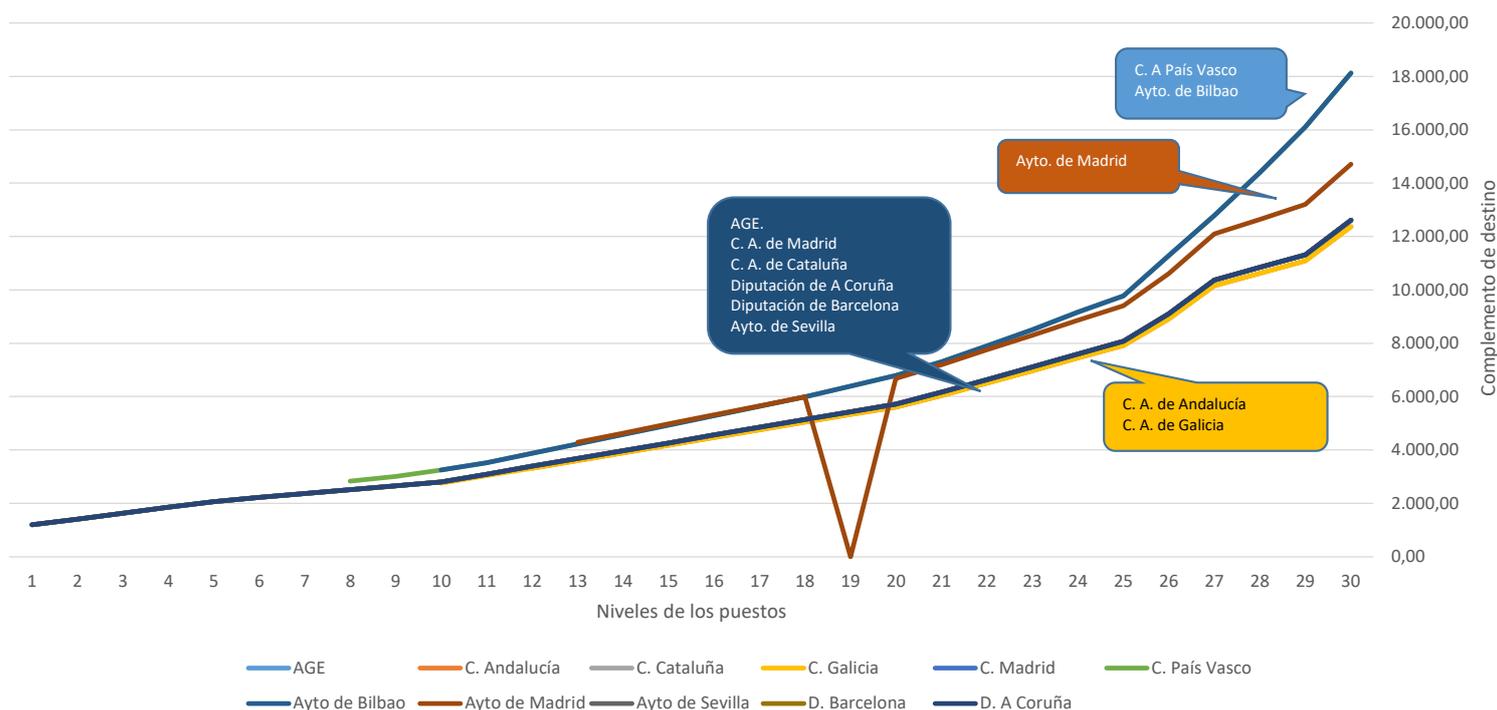
3.1.1. Complementos de destino y específico

Los conceptos retributivos que se han considerado en la comparación salarial entre Administraciones son el complemento de destino y el complemento específico, al ser conceptos que se asignan de una forma objetiva según el resultado del proceso de valoración de puestos de trabajo efectuado en cada una de las Administraciones.

El análisis preliminar de los niveles de los puestos de trabajo y de la cuantía de complementos de destino asignados en cada una de las Administraciones durante el ejercicio 2020 pone en evidencia las diferencias retributivas existentes.

El gráfico 1 muestra, además de que los funcionarios que ocupan puestos de trabajo en los niveles superiores de la pirámide organizativa reciben un mayor complemento de destino, la diferente cuantía percibida por este según la Administración de que se trate¹⁰. Asimismo, pone en evidencia un mayor incremento retributivo en el citado complemento a medida que se asciende de nivel en los cuerpos superiores con respecto a los inferiores en cada una de las Administraciones analizadas.

GRÁFICO 1. ANÁLISIS DE EQUIDAD EXTERNA. COMPARATIVA DE NIVELES Y COMPLEMENTOS DE DESTINO

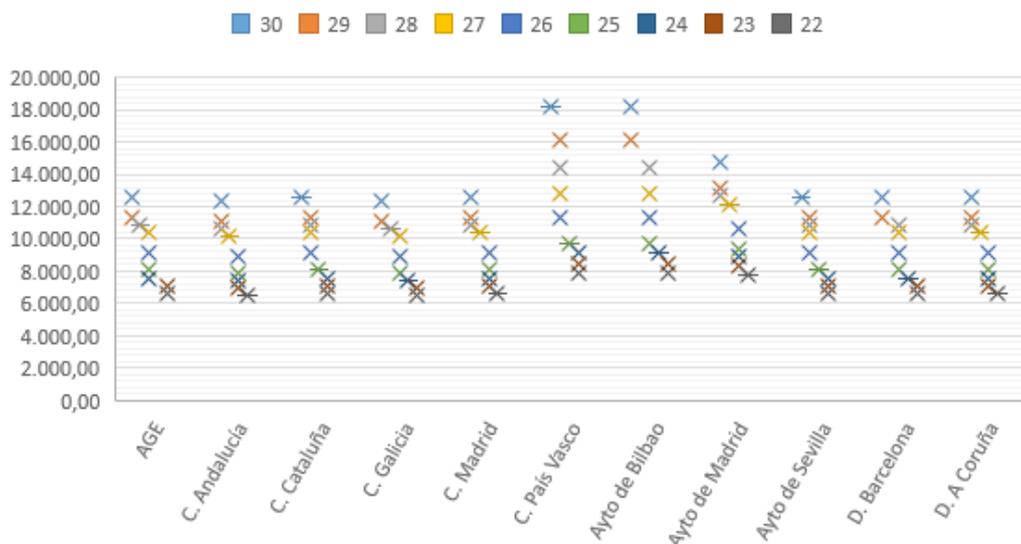


Fuente: Disposiciones presupuestarias del ejercicio 2020.

¹⁰ Para el ejercicio presupuestario de 2020, las cuantías retributivas del complemento de destino para cada uno de los niveles son las mismas en el caso de la AGE, la Comunidad Autónoma de Madrid, la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Diputación de A Coruña, la Diputación de Barcelona y el Ayuntamiento de Sevilla. En cambio, son ligeramente inferiores en el caso de las comunidades autónomas de Andalucía y Galicia, siendo las cuantías del complemento de destino las mismas en ambos. La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao, que tienen la misma cuantía, y el Ayuntamiento de Madrid establecen una cuantía superior. Estas diferencias del complemento de destino se producen a partir de la posibilidad que ofrece a las Administraciones públicas el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Avanzando en el análisis realizado, el gráfico 2 y la tabla 2 establecen como referentes los niveles asignados a los puestos de trabajo del subgrupo A1 de titulación en la AGE (niveles 22 a 30). En ellos se realiza también la comparación con los complementos de destino establecidos en cada una de las Administraciones públicas para estos mismos niveles.

GRÁFICO 2. ANÁLISIS DE EQUIDAD EXTERNA. COMPARATIVA DE NIVELES Y COMPLEMENTOS DE DESTINO



Fuente: Disposiciones presupuestarias del ejercicio 2020.

TABLA 2. ANÁLISIS DE EQUIDAD EXTERNA. DIFERENCIAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS ENTRE COMPLEMENTOS DE DESTINO

Niveles	C. País Vasco/ Ayto Bilbao	Ayto de Madrid	AGE/C. Cataluña/ C. Madrid/ Ayto Sevilla/ D. Barcelona/ D. A Coruña	C. Andalucía/ C. Galicia	Diferencia C. PaísVasco/ Ayto Bilbao con AGE/ C. Cataluña/ C. Madrid/ Ayto Sevilla/ D. Barcelona/ D. ACoruña		Diferencia Ayuntamiento de Madrid con AGE/ C. Cataluña/ C. Madrid/ Ayto Sevilla/ D. Barcelona/ D. ACoruña	
					Términos absolutos	Términos relativos	Términos absolutos	Términos relativos
Nivel 30	18.123,36	14.718,34	12.615,72	12.368,28	5.507,64	43,66%	2.102,62	16,67%
Nivel 29	16.109,40	13.201,58	11.315,64	11.093,76	4.793,76	42,36%	1.885,94	16,67%
Nivel 28	14.397,84	12.646,90	10.840,20	10.627,56	3.557,64	32,82%	1.806,70	16,67%
Nivel 27	12.786,84	12.091,24	10.363,92	10.160,64	2.422,92	23,38%	1.727,32	16,67%
Nivel 26	11.276,88	10.608,08	9.092,64	8.914,32	2.184,24	24,02%	1.515,44	16,67%
Nivel 25	9.766,68	9.411,64	8.067,12	7.908,84	1.699,56	21,07%	1.344,52	16,67%
Nivel 24	9.162,48	8.856,40	7.591,20	7.442,28	1.571,28	20,70%	1.265,20	16,67%
Nivel 23	8.508,24	8.301,86	7.115,88	6.976,32	1.392,36	19,57%	1.185,98	16,67%
Nivel 22	7.903,92	7.746,20	6.639,60	6.509,40	1.264,32	19,04%	1.106,60	16,67%

Fuente: Disposiciones presupuestarias del ejercicio 2020.

La diferencia retributiva entre las Administraciones vascas y el resto de las Administraciones (exceptuando el Ayuntamiento de Madrid y las comunidades autónomas de Galicia y Andalucía) es un 40 % supe-

rior, si se tiene en cuenta la retribución anual de los puestos con complemento de destino correspondientes a los niveles 29 y 30. Esta diferencia disminuye progresivamente a medida que los niveles son más bajos en la pirámide organizativa, llegando a registrarse una diferencia del 19,04 % en los puestos de trabajo de nivel 22, siempre a favor de los puestos de trabajo de las Administraciones vascas.

Con respecto al Ayuntamiento de Madrid, las diferencias relativas entre sus complementos de destino y los del resto de las Administraciones públicas (exceptuando las Administraciones vascas y las comunidades autónomas de Galicia y Andalucía) son superiores en un 16,67 %.

3.1.2. Niveles de los puestos y carrera administrativa

Un aspecto esencial ligado a los niveles de los puestos de trabajo en las Administraciones públicas es la articulación y el diseño de la carrera administrativa. El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) ha dejado abierta diversas posibilidades para que cada Administración pública configure su propio modelo de carrera y, en consonancia con ella, defina su estructura retributiva y, por ejemplo, la cuantía de sus complementos de destino.

La motivación y la satisfacción laboral de los empleados públicos se ven afectadas por diversos factores. Entre ellos están las posibilidades de carrera administrativa y los incrementos retributivos que con ella se generan. Debido a esto, la configuración de la carrera profesional del empleado público, en este caso vertical, ha de ir estrechamente unida a los aumentos retributivos que se le asocien. Un mayor nivel de responsabilidad y de complejidad técnica por el desempeño de un puesto superior exige un salto retributivo que sea lo suficientemente significativo para motivar a que el empleado público lo ocupe. Este aspecto no es ajeno a la competitividad externa que se puede generar entre Administraciones públicas para captar y retener talento.

En el caso de las Administraciones públicas analizadas, los mayores incrementos retributivos por el ascenso de un nivel de puesto de trabajo al otro inmediato superior se producen en las Administraciones públicas vascas, como se señala en la tabla 3. El aumento salarial supone más de un 10 % en cada uno los puestos de trabajo situados entre los niveles 25 a 29. En el supuesto de las otras Administraciones públicas, el ascenso del nivel 28 al 29 y del nivel 27 al nivel 28 significa un incremento retributivo inferior al 5 % atendiendo a la cuantía del complemento de destino asignado.

TABLA 3. ANÁLISIS DE EQUIDAD EXTERNA. NIVEL Y COMPLEMENTO DE DESTINO. INCREMENTOS RETRIBUTIVOS

Niveles	C. País Vasco / Ayto Bilbao	Diferencia retributiva entre el C. de Destino y el C.D. superior	Diferencia retributiva porcentual entre el C. de Destino y el C.D. superior	Ayto. de Madrid	Diferencia retributiva entre el C. de Destino y el C.D. superior	Diferencia retributiva porcentual entre el C. de Destino y el C.D. superior	AGE / C. Cataluña / C. Madrid / Ayto. Sevilla / D. Barcelona / D. A Coruña	Diferencia retributiva entre el C. de Destino y el C.D. superior	Diferencia retributiva porcentual entre el C. de Destino y el C.D. superior	C. Andalucía/ C. Galicia	Diferencia retributiva entre el C. de Destino y el C.D. superior	Diferencia retributiva porcentual entre el C. de Destino y el C.D. superior
Nivel 30	18.123,36	NA	NA	14.718,34	NA	NA	12.615,72	NA	NA	12.368,28	NA	NA
Nivel 29	16.109,40	2.013,96	12,50%	13.201,58	1.516,76	11,49%	11.315,64	1.300,08	11,49%	11.093,76	1.274,52	11,49%
Nivel 28	14.397,84	1.711,56	11,89%	12646,90	554,68	4,39%	10.840,20	475,44	4,39%	10.627,56	466,20	4,39%
Nivel 27	12.786,84	1.611,00	12,60%	12.091,24	555,66	4,60%	10.363,92	476,28	4,60%	10.160,64	466,92	4,60%
Nivel 26	11.276,88	1.509,96	13,39%	10608,08	1.483,16	13,98%	9.092,64	1.271,28	13,98%	8.914,32	1.246,32	13,98%
Nivel 25	9.766,68	1.510,20	15,46%	9.411,64	1.196,44	12,71%	8.067,12	1.025,52	12,71%	7.908,84	1.005,48	12,71%
Nivel 24	9.162,48	604,20	6,59%	8.856,40	555,24	6,27%	7.591,20	475,92	6,27%	7.442,28	466,56	6,27%
Nivel 23	8.508,24	654,24	7,69%	8.301,86	554,54	6,68%	7.115,88	475,32	6,68%	6.976,32	465,96	6,68%
Nivel 22	7.903,92	604,32	7,65%	7.746,20	555,66	7,17%	6.639,60	476,28	7,17%	6.509,40	466,92	7,17%

Fuente: Disposiciones presupuestarias del ejercicio 2020.

3.2. Equidad externa. Comparación retributiva entre Administraciones territoriales en España

3.2.1. Abanicos salariales

La AGE es la que presenta un mayor abanico salarial, si se tiene en cuenta la suma de los complementos de destino y específico de los puestos, tal y como se muestra en la tabla 4. Una diferencia muy amplia entre la mayor y la menor retribución supone inequidad salarial interna. A la vez, existe la posibilidad de que se produzca un importante solapamiento retributivo entre los puestos de trabajo vinculados a cuerpos y escalas para los que se requiere un menor grado de titulación para acceder a ellos. Esto también afectaría al principio de equidad interna entre puestos para los que se exige diferente nivel de titulación.

TABLA 4. EQUIDAD EXTERNA. ABANICOS SALARIALES. AÑO 2020

	Retribución Mínima	Retribución Máxima	Abanico salarial
AGE	10.885,94	62.991,64	5,78
C. A. Cataluña	14.295,36	54.847,80	3,83
Ayto. de Sevilla	24.490,12	83.145,80	3,39
C. A. Andalucía	12.084,36	39.724,20	3,28
Ayto. de Madrid	24.662,40	80.817,24	3,27
C. A. Madrid	17.262,24	55.140,12	3,19
D. Barcelona	25.907,95	78.189,86	3,01
D. A Coruña	23.263,58	64.235,45	2,76
C. A. Galicia	15.940,64	38.115,12	2,39
C. A. País Vaco	24.945,84	46.992,96	1,88
Ayto. de Bilbao	32.720,40	60.981,72	1,86

Fuente: Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo.

3.2.2. Medidas de tendencia central

La tabla 5 y el gráfico 3 reflejan el valor obtenido de las medidas de tendencia central empleadas en el estudio para el conjunto de los puestos de trabajo de las Administraciones analizadas. Prácticamente todos los análisis estadísticos realizados sitúan en la parte inferior de la escala salarial a los funcionarios integrados en los cuerpos del Grupo A de la AGE.

Particularmente, los valores obtenidos en las retribuciones del complemento de destino más el complemento específico del primer cuartil, tercer cuartil y moda son inferiores, en todos los casos, al resto de las retribuciones percibidas por los funcionarios de carrera adscritos a cuerpos del Grupo A de las restantes Administraciones públicas.

La moda más alta se halla entre las Administraciones locales, particularmente en los tres ayuntamientos que han sido objeto de este análisis. En todos ellos el valor retributivo que marca la moda supera los 35.000 euros, mientras que la AGE presenta el valor más bajo situándose en 20.575,02 euros. El Ayuntamiento de Sevilla presenta una moda más alta (46.623,42 euros) y dobla la retribución de los cuerpos superiores de la AGE.

La media de las retribuciones también muestra un valor inferior para los cuerpos superiores de la AGE. Solo la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía presenta un valor inferior. Los tres ayuntamientos analizados son los que obtienen una media retributiva más alta, superando los 39.000 euros en todos los casos, mientras que la media retributiva para la AGE se sitúa en los 24.925,28 euros.

Finalmente, la mediana de las retribuciones obtenida de la AGE se posiciona en valores mínimos con respecto al resto de las Administraciones públicas, excepción hecha de los puestos de trabajo de las comunidades autónomas de Andalucía y Galicia. Nuevamente en este indicador son los tres ayuntamientos los que obtienen el valor más alto. El valor medio de la mediana de estas tres Administraciones es de 39.764,47

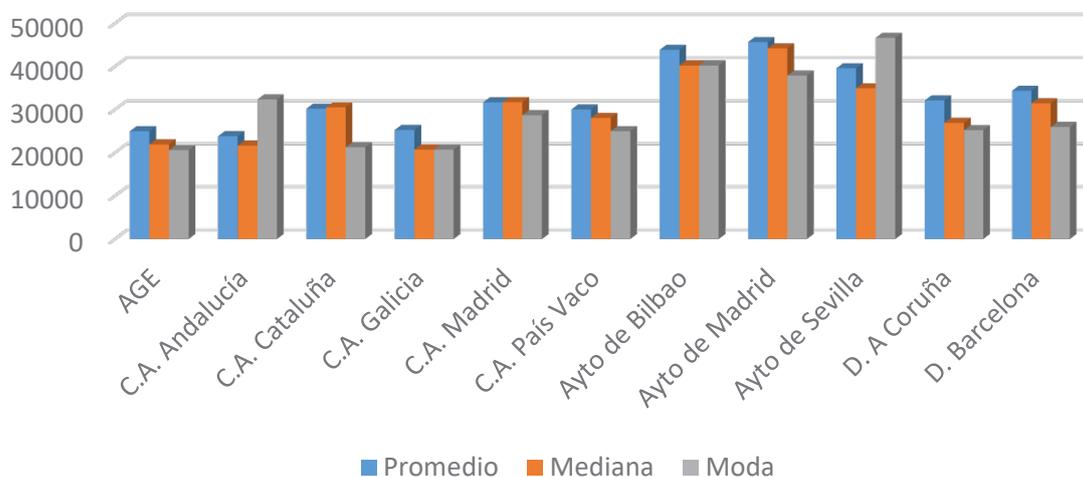
euros, lo que significa que el 50 % de los funcionarios de carrera del Grupo A se hallarían por encima de este valor retributivo, mientras que el otro 50 % se hallarían por debajo.

TABLA 5. EQUIDAD EXTERNA. MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL

	1 Q	Promedio	Mediana	Moda	3 Q
AGE	20.575,02	24.925,28	21.882,48	20.575,02	27.903,54
C. A. Andalucía	20.974,68	23.781,16	21.623,52	32.301,96	29.670,84
C. A. Cataluña	21.230,52	30.172,60	30.478,92	21.230,52	37.161,24
C. A. Galicia	20.687,76	25.231,99	20.687,76	20.687,76	27.970,76
C. A. Madrid	28.668,00	31.645,67	31.685,28	28.668	36.101,88
C. A. País Vaco	24.945,84	29.986,29	28.023,96	24.945,84	35.051,16
Ayto. de Bilbao	38.488,62	43.836,5	40.205,64	40.205,64	45.946,92
Ayto. de Madrid	39.355,26	45.642,50	44.175,74	37.858,24	50.164,94
Ayto. de Sevilla	30.761,49	39.554,14	34.912,04	46.623,42	46.623,42
D. A Coruña	25.176,89	32.078,13	26.877,91	25.176,89	32.616,76
D. Barcelona	25.907,95	34.331,99	31.430,82	25.907,95	38.601,12

Fuente: Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo.

GRÁFICO 3. EQUIDAD EXTERNA. MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL. AÑO 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo.

3.2.3. Retribuciones y carrera administrativa

Como ya se ha indicado, el subsistema retributivo en las Administraciones públicas ha de tener presente cuánto se paga y por qué. No es posible comprender su lógica sino es a partir de su vinculación con otros subsistemas que definen la gestión del empleo público. La selección de los funcionarios en las Administraciones públicas se halla asociada al cuerpo o escala donde se produce el ingreso. Los conceptos retributivos ligados al ingreso están determinados eminentemente por el sueldo de las retribuciones básicas. Estas no repercuten de forma significativa en la competitividad salarial entre Administraciones públicas, al ser su cuantía la misma en función del grupo de titulación en el que se halle clasificado el cuerpo o escala.

Puede darse una mayor competencia retributiva entre Administraciones públicas al gestionar y fijar la cuantía retributiva de las retribuciones complementarias, especialmente porque, como se ha señalado, el TREBEP abre la posibilidad a que las Administraciones determinen la cuantía de los complementos de destino, además de la libertad que ya tenían para fijar las cuantías de los complementos específicos.

Como se ha indicado, el progreso en la carrera administrativa ha de ir acompañado de una mejora salarial en consonancia con la mayor responsabilidad que se asuma. El incremento retributivo por la suma de complemento de destino y complemento específico que puede darse en las Administraciones públicas analizadas está recogido en la tabla 6. Esta ilustra en términos absolutos y relativos los incrementos retributivos que se producen por la progresión de un nivel a otro en las Administraciones públicas seleccionadas. Las cuantías retributivas en valores absolutos reflejan el promedio de la suma del complemento de destino y el específico para el conjunto de puestos de trabajo que se encuentran asociados a un determinado nivel.

Los incrementos retributivos en términos porcentuales se han estimado considerando la suma de las cuantías retributivas de los conceptos mencionados de un determinado nivel con respecto al nivel precedente. En los casos en los que existen saltos de hasta dos o tres niveles de diferencia, porque en la Administración pública correspondiente no existan puestos de trabajo intermedios, los incrementos retributivos se han estimado igualmente atendiendo al nivel inmediato inferior que sí dispone de las correspondientes cuantías retributivas. Finalmente, la abreviatura «NA» (No Aplica) es empleada para aquellos supuestos en los que no existen valores retributivos de referencia con los que realizar las comparaciones apropiadas.

El resultado del análisis efectuado muestra situaciones sumamente variables. Existen supuestos en los que asumir funciones de un puesto de trabajo de mayor nivel apenas tienen significación retributiva, siendo estos incrementos menores a un 5% en cómputo anual. A la vez, se producen supuestos en los que el ascenso de un nivel a otro puede significar variaciones retributivas superiores al 20%.

TABLA 6. EQUIDAD EXTERNA. AÑO 2020

		Nivel 22	Nivel 23	Nivel 24	Nivel 25	Nivel 26	Nivel 27	Nivel 28	Nivel 29	Nivel 30
AGE	Promedio CD + CE	13.878,54	NA	14.632,1	18.436,87	21.244,47	26.653,37	27.678,35	32.921,62	39.034,02
	Diferencia valores Absolutos		NA	753,56	3.804,77	2.807,6	5.408,9	1.024,98	5.243,27	6.112,4
	Diferencia %	NA	NA	5,4%	26,0%	15,2%	25,5%	3,8%	18,9%	18,6%
C. A. Andalucía	Promedio CD + CE	12.283,62	17.578,31	19.950,33	21.535,06	25.023,39	29.405,73	32.301,96	33.730,2	39.203,44
	Diferencia valores Absolutos		5.294,69	2.372,02	1.584,73	3.488,33	4.382,34	2.896,23	1.428,24	5.473,24
	Diferencia %	NA	43,1%	13,5%	7,9%	16,2%	17,5%	9,8%	4,4%	16,2%
C. A. Cataluña	Promedio CD + CE	14.823,88	18.912,43	23.449,15	32.212,08	35.521,46	39.647,58	45.455,03	46.870,73	53.311,44
	Diferencia valores Absolutos		4.088,55	4.536,72	8.762,93	3.309,38	4.126,12	5.807,45	1.415,7	6.440,71
	Diferencia %	NA	27,6%	24,0%	37,4%	10,3%	11,6%	14,6%	3,1%	13,7%
C. A. Galicia	Promedio CD + CE	15.940,64	NA	19.003,62	20.719,92	23.214,62	NA	27.994,89	NA	35.229,48
	Diferencia valores Absolutos		NA	3.062,98	1.716,30	2.494,70	NA	4.780,27	NA	7.234,59
	Diferencia %	NA	NA	19,2%	9,0%	12,0%	NA	20,6%	NA	25,8%

		Nivel 22	Nivel 23	Nivel 24	Nivel 25	Nivel 26	Nivel 27	Nivel 28	Nivel 29	Nivel 30
C. A. Madrid	Promedio CD + CE	NA	NA	NA	19.389,80	28.298,22	28.208,98	33.089,87	35.955,45	40.363,64
	Diferencia valores Absolutos	NA	NA	NA		8.908,42	-89,24	4.880,89	2.865,58	4.408,19
	Diferencia %	NA	NA	NA	NA	45,9%	-0,3%	17,3%	8,7%	12,3%
C. A. País Vasco	Promedio CD + CE	NA	24.945,84	NA	26.719,83	NA	35.691,31	41.584,71	46.992,96	NA
	Diferencia valores Absolutos	NA		NA	1.773,99	NA	8.971,48	5.893,4	5.408,25	NA
	Diferencia %	NA	NA	NA	7,1%	NA	33,6%	16,5%	13,0%	NA
Ayto. de Bilbao	Promedio CD + CE	NA	NA	32.720,4	NA	36.771,6	40.557,82	46.455,98	55.865,4	NA
	Diferencia valores Absolutos				NA	4.051,2	3.786,22	5.898,16	9.409,42	NA
	Diferencia %	NA	NA	NA	NA	12,4%	10,3%	14,5%	20,3%	NA
Ayto. de Madrid	Promedio CD + CE	24.662,4	28.846,44	35.275,81	NA	38.810,59	NA	43.536,32	51.000,38	60.222,95
	Diferencia valores Absolutos		4.184,04	6.429,37	NA	3.534,78	NA	4.725,73	7.464,06	9.222,57
	Diferencia %	NA	17,0%	22,3%	NA	10,0%	NA	12,2%	17,1%	18,1%
Ayto. de Sevilla	Promedio CD + CE	24.490,12	27.887,96	30.761,49	34.912,04	NA	42.229,29	NA	49.167,64	81.847,08
	Diferencia valores Absolutos		3.397,84	2.873,53	4.150,55	NA	7.317,25	NA	6.938,35	32.679,44
	Diferencia %	NA	13,9%	10,3%	13,5%	NA	21,0%	NA	16,4%	66,5%
DP Coruña	Promedio CD + CE	25.294,75	NA	32.977,85	NA	NA	NA	48.603,71	NA	61.001,37
	Diferencia valores Absolutos		NA	7.683,1	NA	NA	NA	15.625,86	NA	12.397,66
	Diferencia %	NA	NA	30,4%	NA	NA	NA	47,4%	NA	25,5%
DP Barcelona	Promedio CD + CE	25.907,95	27.259,97	30.805,67	34.631,09	37.809,31	NA	42.642,27	NA	58.835,85
	Diferencia valores Absolutos		1.352,02	3.545,7	3.825,42	3.178,22	NA	4.832,96	NA	16.193,58
	Diferencia %	NA	5,2%	13,0%	12,4%	9,2%	NA	12,8%	NA	38,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo.

Resulta significativo comprobar cómo el promedio obtenido de la suma del complemento de destino y el complemento específico para cada uno de los niveles de los puestos revela la menor remuneración percibida

por los funcionarios de la AGE. Este dato podría condicionar la captación de candidatos para ingresar en los cuerpos superiores de esta Administración, la motivación para el desarrollo de la carrera administrativa y la capacidad para atraer talento de otras Administraciones públicas. No obstante, hay que recordar que en este análisis no se contempla el complemento de productividad, ni otras posibles retribuciones.

A modo ilustrativo, puede observarse en la tabla 7 que las retribuciones de un nivel 29 en la AGE (complemento de destino más complemento específico), en otras Administraciones públicas se obtienen en niveles más bajos.

TABLA 7. EQUIDAD EXTERNA. PROMEDIO DE LAS CUANTÍAS RETRIBUTIVAS (CD + CE) ASIGNADOS A LOS NIVELES. AÑO 2020

Niveles	AGE	C. A. Andalucía	C. A. Cataluña	C. A. Galicia	C. A. Madrid	C. A. País Vaco	Ayto. de Bilbao	Ayto. de Madrid	Ayto. de Sevilla	D. A. Coruña	D. P. Barcelona
30	39.034,02	39.203,44	53.311,44	35.229,48	40.363,64	–	–	60.222,95	81.847,08	61.001,37	58.835,85
29	32.921,62	33.730,20	46.870,73	–	35.955,45	46.992,96	55.865,40	51.000,38	49.167,64	–	–
28	27.678,35	32.301,96	45.455,03	27.994,89	33.089,87	41.584,72	46.455,98	43.536,32	–	48.603,71	42.642,27
27	26.653,37	29.405,73	39.647,58	–	28.208,98	35.691,31	40.557,82	–	42.229,29	–	–
26	21.244,47	25.023,39	35.521,46	23.214,62	28.298,22	–	36.771,60	38.810,59	–	–	37.809,31
25	18.436,87	21.535,06	32.212,08	20.719,92	19.389,80	26.719,83	–	–	34.912,04	–	34.631,09
24	14.632,10	19.950,33	23.449,15	19.003,62	–	–	32.720,40	35.275,81	30.761,49	32.977,85	30.805,67
23	–	17.578,31	18.912,43	–	–	24.945,84	–	28.846,44	27.887,96	–	27.259,97
22	13.878,54	12.283,62	14.823,88	15.940,64	–	–	–	24.662,4	24.490,12	25.294,75	25.907,95

Fuente: Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo.

4. CONCLUSIONES

Aunque el TREBEP realiza un reconocimiento explícito de la figura del directivo público, no se han desarrollado ni implementado los principios que han de regir el acceso, la selección, la carrera, la evaluación del desempeño o el régimen retributivo de este tipo de personal en las Administraciones públicas objeto de estudio.

En todo caso, la futura implantación de esta figura aconsejaría que el nombramiento de los directivos públicos profesionales debiera ser realizado atendiendo a principios de mérito, capacidad y concurrencia. Los funcionarios de carrera pertenecientes al subgrupo A1 de titulación deberían ser los destinatarios naturales de este tipo de puestos con el fin de mejorar su motivación por la prolongación de su carrera administrativa y de que la Administración aproveche su experiencia profesional. No obstante, esto no significa que se haya de cerrar la puerta a otros profesionales para ocupar determinados puestos directivos, especialmente en las entidades del sector público.

El sistema de retribuciones adquiere su lógica y sentido a partir de su vinculación con otros subsistemas que definen la planificación y la gestión del empleo público y, en especial, con la carrera administrativa de los funcionarios de carrera.

La motivación y la satisfacción laboral de los empleados públicos depende de diversos factores, entre ellos están las posibilidades de carrera administrativa y los incrementos retributivos que con ella se generan. De ahí que un mayor nivel de responsabilidad y de complejidad técnica por el desempeño de un puesto superior debe corresponderse con un aumento retributivo suficientemente significativo. El objetivo es motivar a que un empleado público desempeñe un puesto de trabajo de superior categoría.

En términos generales, el funcionario de carrera de los cuerpos superiores debe permanecer mucho tiempo en el nivel del puesto de trabajo que desempeña percibiendo las mismas retribuciones hasta que le surja la oportunidad de alcanzar un puesto de trabajo de superior nivel u ocupar un puesto de designación política. En estos supuestos, la mejora de sus retribuciones no se puede hacer depender exclusivamente de

una prácticamente inexistente carrera administrativa vertical, sino que debería basarse en la evaluación de su desempeño en el puesto y el desarrollo de una carrera horizontal.

Entre los principales resultados obtenidos en el estudio hay que destacar que las retribuciones de los complementos de destino de las Administraciones vascas y del Ayuntamiento de Madrid son superiores al resto; la AGE es la que presenta un mayor abanico salarial, si se tienen en cuenta el complemento de destino y el complemento específico de los puestos; la moda, la media y la mediana de estas retribuciones muestra un valor inferior para los cuerpos de la AGE; finalmente, el promedio obtenido de estos complementos para cada uno de los niveles de los puestos revela que los funcionarios de la AGE perciben una menor remuneración.

El estudio ha dejado en evidencia la falta de competitividad de la AGE para retribuir las funciones de sus cuerpos superiores en igualdad de condiciones con las retribuciones percibidas por los funcionarios que realizan funciones similares de las Administraciones señaladas. Hay que aclarar que no se ha contemplado el complemento de productividad, aunque su distribución en la AGE es muy desigual atendiendo a los niveles de complemento de destino, las áreas funcionales, los departamentos ministeriales o los organismos de que se traten. Finalmente, los ayuntamientos analizados son los que mayor competitividad salarial muestran. Este hecho podría facilitar, por ejemplo, la fuga de talento de los funcionarios de carrera de los cuerpos superiores de la AGE al Ayuntamiento de Madrid (ABC, 2022).

Para las Administraciones públicas, la falta de competitividad salarial puede suponer una importante descapitalización profesional e intelectual, así como la pérdida de talento y de empleados públicos que disponen de una amplia formación y de capacidades y competencias precisas para cubrir puestos de trabajo de carácter directivo en sus respectivas Administraciones públicas.

5. RECOMENDACIONES

El TREBEP pone a disposición de las Administraciones públicas de una variedad de conceptos retributivos para que diseñen el modelo de retribuciones que mejor se ajuste a su política de personal. En cualquier caso, deben establecerse una serie de retribuciones vinculadas al desarrollo de la carrera administrativa horizontal y al desempeño del puesto.

Cada vez es más imperativo implantar la cultura de la evaluación del desempeño, especialmente en los funcionarios superiores. Asentar en estos los principios y valores que permitieran establecer en las Administraciones la relación entre la recompensa, el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos, supondría un gran progreso en la Administración sobre la situación actual y permitiría avanzar en el urgente cambio que se precisa en la cultura administrativa.

El componente de retribución variable ligado al desempeño puede ser un importante elemento motivador para el ejercicio de la dirección pública profesional, por lo que será imprescindible otorgarle el adecuado peso específico para que sea atractivo desde un punto de vista motivacional.

Obviamente, no existe una identificación entre los funcionarios de carrera de los cuerpos superiores y los directivos profesionales. Esto es debido a que no todos los funcionarios disponen, o estarán en disposición de tener, las competencias, aptitudes y habilidades para ocupar los puestos de trabajo que se reservan a la dirección pública profesional. Debido a esto, sería oportuno que las regulaciones de los directivos públicos establecieran la evaluación del desempeño profesional, así como la forma de constatar las competencias adquiridas por los candidatos a cubrir los puestos de trabajo de la dirección pública profesional. Esto debería completarse con la creación de un organismo independiente que se responsabilizase de acreditar o seleccionar y proponer el nombramiento de los directivos públicos profesionales (INAP, 2021).

6. LIMITACIONES Y PROPUESTAS PARA TRABAJOS FUTUROS

La investigación en la que se basa esta publicación encontró algunas limitaciones iniciales que impedirían una gestión ágil y efectiva de los datos. Algunas Administraciones los tienen dispuestos de una forma que dificulta acceder a ellos y su análisis comparado; otras presentan limitaciones en cuanto al tratamiento que puede efectuarse de sus datos. En estos casos, se buscaron alternativas con el fin de realizar un análisis congruente de la equidad salarial externa entre Administraciones públicas.

El estudio sobre equidad externa solo incluye el complemento de destino y el complemento específico de los puestos de trabajo. La razón fundamental de esto es la opacidad de todo lo que rodea al comple-

mento de productividad. Sería necesario en el futuro integrarlo en los análisis retributivos, sobre todo pensando en la trascendencia futura de las retribuciones variables en el ejercicio de la dirección pública profesional.

Finalmente, es preciso indicar que no existen análisis previos con la sistemática con la que se ha elaborado el presente estudio, por lo que no es posible efectuar comparaciones exhaustivas entre resultados que pudieran haberse obtenido con anterioridad. Al mismo tiempo, es necesario hacer constar que el estudio efectuado es eminentemente exploratorio del estado de situación entre las Administraciones públicas seleccionadas. Sería oportuno extender el análisis a un mayor ámbito territorial con el fin de corroborar las conclusiones obtenidas y también a los cuerpos de administración especial. Finalmente, en estudios posteriores se debería abordar un análisis estadístico más profundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC (2022, 4 de julio). *Montero pretende limitar la movilidad y promoción de los funcionarios*. https://www.abc.es/economia/abci-montero-pretende-limitar-movilidad-y-promocion-funcionarios-202207040841_noticia.html
- Aberbach, J. D. (2003). The U.S. Federal Executive in an Era of Change. *Governance*, 16(3), 373-399. <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00221>
- Aberbach, J. y Rockman, B. (2000). Senior Executives in a Changing Political Environment. En J. Pfiffner y D. A. Brook (eds.), *The Future of Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform Act*. (pp. 81-99). Widrow Wilson Center Press.
- Adams, J. S. (1965). Inequity in social Exchange. En L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (pp. 267-299). Academic Press.
- Arenilla, M. (2021). Cuerpos y puestos en la función pública española. Diagnóstico, propuestas y líneas rojas. En J. Cantero (coord.), *Continuidad versus transformación: ¿Qué función pública necesita España?* INAP.
- Arenilla, M. (2005). La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, 41, 211-225.
- Arenilla, M. y Delgado, D. (2019). Una nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. 16, 36-53. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.16.2019.03>
- Arenilla, M., Llorente, J. y Redondo, J. C. (2022). Las retribuciones de las Administraciones públicas españolas. *Revista de Administración Local y Autonómica*, 18, 137-155. <https://doi.org/10.24965/real.11120>
- Baena, M. (1977). El poder económico de la burocracia en España. *Información Comercial Española*, 522, 12-21.
- Baena, M. (1999). *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa*. Tecnos.
- Bekke, H. y Van der Meer, F. (eds.) (2000). *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar.
- Beltrán, M. (1977). *La élite burocrática española*. Editorial Ariel.
- 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>
- Castillo, F. A. (2002). *El sistema retributivo en la función pública española*. Marcial Pons.
- Coccia, M. (2019). Intrinsic and extrinsic incentives to support motivation and performance of public organizations. *Journal of Economics Bibliography*, 6(1), 20-29. <http://kspjournals.org/index.php/JEB/article/view/1795>
- Coccia, M. y Benati, I. (2018). Rewards in public administration: A proposed classification. *Journal of Social and Administrative Sciences*, 5(2), 68-80. <http://kspjournals.org/index.php/JSAS/article/view/1648>
- Chiavenato, I. (2000). *Administración de recursos humanos*. McGraw Hill.
- COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (2005). *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Recuperado de: http://www.uhu.es/ccoo/comunicados/2005_04_25_informe_comision.pdf
- FEDECA (2018, 17 de septiembre). *El Estatuto del Directivo Público*. <https://fedeca.es/noticias/fedeca-presenta-su-propuesta-de-estatuto-del-directivo-p%C3%BAblico>
- Gómez, L., Balkin, D. y Cardy, R. (2016). *Gestión de Recursos Humanos*. Pearson.
- Halligan, J. (2003). *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Edward Elgar.
- Herzberg, F., Mausner, B. y Snyderman, B. (1959). *The motivation to work*. Wiley.
- Hood, C. y Lodge, M. (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. Oxford University Press.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R. y Bezes, P. (eds.) (2016). *Public Administration Reforms in Europe. The view from the top*. Elgar.
- Huseman, R. C., Hatfield, J. D. y Miles, E. W. (1987). A new perspective on equity theory: The equity sensitivity construct. *Academy of Management Review*, 12(2), 222-234. <https://doi.org/10.5465/amr.1987.4307799>

- INAP. GRUPO DE ANÁLISIS Y PROPUESTA DE REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2021). *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. INAP. <https://www.libreriavirtuali.com/inicio/13-propuestas-para-reformar-la-Administraci%C3%B3n-del-Estado-EBOOK-p427983422>
- Jiménez, R. (2006). *Directivos Públicos*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Jiménez, R. (2018). *Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización*. Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.files.wordpress.com/2018/06/alta-direccion-publica.pdf>
- Jiménez, R., Villoria, M. y Palomar, A. (2009). *La dirección pública profesional en España*. IVAP-Marcial Pons.
- Ketelaar, A., Manning, N. y Turkisch, E. (2007). *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences* [OECD Working Papers on Public Governance, n.º 5]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/160726630750>
- Kuperus, H. y Rode, A. (2008). *Top Public managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States*. European Institute of Public Administration.
- Kuperus, H. y Rode, A. (2016). *Top Public Managers in Europe. Management and employment in Central Public Administrations*. European Institute of Public Administration. Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands. https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf
- Lah, T. J. y Perry, J. L. (2008). The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries: A Tale of Two Paths to Reform. *Review of Public Personnel Administration*, 28(3), 282-299. <https://doi.org/10.1177/0734371X08319950>
- Lee, K. H. y Raadschelders, J. C. N. (2008). Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981. *Governance*, 21(3), 419-438. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00406.x>
- Lewis, D. E. (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press.
- Losada, C., Albareda, A., Longo, F. y Férez, M. (2017). *El empleo público en España: Desafíos para un estado democrático más eficaz*. Instituto de Estudios Económicos.
- Luxán, J. M. (2016). El impacto de la crisis en las retribuciones del sector público. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 3-2, 143-169. <https://doi.org/10.5209/CGAP.55085>
- Maeso, L. F. (2011). *El personal directivo público en España (Su régimen jurídico antes y después del EBEP)*. Marcial Pons.
- Maranto, R. y Hult, K. M. (2004). Right Turn?: Political Ideology in the Higher Civil Service, 1987-1994. *The American Review of Public Administration*, 34(2), 199-222. <https://doi.org/10.1177/0275074004263352>
- Monereo, J. L. y Molina, C. (2008). Clases de personal al servicio de las Administraciones públicas. En J. L. Monereo (dir.). *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático*. 9.
- Neo, B. S. y Chen, G. (2007). People Development: Recruiting, Renewing and Retaining Leaders. En B. S. Neo y G. Chen (auts.). *Dynamic Governance* (pp. 317-382). World Scientific Publishing.
- OCDE (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*. OECD Publishing.
- OCDE (2005). *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264007550-en>
- OCDE (2014). *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264210592-en>
- OCDE (2019). *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- Oelz, M., Olney, S. y Tomei, M. (2013). *Igualdad Salarial. Guía introductoria*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_223157.pdf
- Ortega, L. y Maeso, L. (2010). *La alta dirección pública: Análisis y propuestas*. INAP. http://193.146.45.100/libros/La_alta_direccion.pdf
- Page, E. (2012). *Policy Without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Palomar, A., Sempere, A. V. y Quintanilla, R. Y. (2009). *Comentarios a la ley 7-2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Porret, M. (2014). *Gestión de personas. Manual para la gestión del capital humano en las organizaciones*. ESIC.
- Peters, B. G. (2013). Politicisation: What Is It and Why Should Care? En C. Neuhold, S. Vanhoonacker y L. Verhey (eds.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance* (pp. 12-24). Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (eds.) (2001). *Politicians, bureaucrats, and administrative reform*. Routledge.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (eds.) (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. Routledge.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Porter, L. W. y Lawler, E. E. (1968). *Managerial attitudes and performance*. R. D. Irwin.
- Puchol, L. (1993). *Dirección y gestión de recursos humanos*. ESIC.
- Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J. y Van der Meer, F. (eds.) (2007). *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan.

- Rainey, H. G. (2003). Facing Fundamental Challenges in Reforming Public Personnel Administration. En S. W. Hays y R. C. Kearney (eds.), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects* (pp. 334-351). Prentice Hall.
- Rainey, H. G. (2006). Reform Trends at the Federal Level with Implications for the States: The Pursuit of Flexibility and the Human Capital Movement. En J. E. Kellough y L. G. Nigro (eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 33-58). State University of New York Press.
- Selden, S. C. (2012). Global Trends in Human Resource Management. En B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (pp. 87-101). SAGE.
- Taylor, J. y Westover, J. H. (2011). Job satisfaction in the public service. *Public Management Review*, 13(5), 731-751. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532959>
- Thiel, S. (2013). Managerialism and Politicisation in the Dutch Civil Service. En C. Neuhold, S. Vanhoonacker y L. Verhey (eds.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance* (pp. 90-107). Palgrave Macmillan.
- Varela, E. J. y Araújo, J. F. (2013). La dirección pública profesional en España y Portugal: Un análisis neoinstitucional. *Revista de Gestao & Políticas Públicas*, 1(3). 152-181. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4226.9284>
- Vroom, V. H. (1964). *Work and Motivation*. John Wiley and Sons.
- Verhey, L. (2013). Civil Servants and Politicians: Problems and Future Prospects. En C. Neuhold, S. Vanhoonacker y L. Verhey (eds.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance* (pp. 25-44). Palgrave Macmillan.
- William, B. Werther, J. R. y Keith, D. (1988). *Administración de personal y de recursos humanos*. McGraw Hill.
- WORLD BANK (2005). *Senior Public Service: High Performing Managers in Government*. World Bank.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 33, noviembre de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 09-02-2023
Modificado: 20-04-2023
Aceptado: 24-04-2023
Prepublicado: 11-08-2023
Publicado: 03-11-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11183>
Páginas: 44-62



Referencia: Bachiller Cabria, J. V. (2023). Políticas de inversión social en el Estado Autonomico. Capacitación y defamiliarización en la configuración de variaciones entre Comunidades Autónomas *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 44-62. <https://doi.org/10.24965/gapp.11183>

Políticas de inversión social en el Estado Autonomico. Capacitación y defamiliarización en la configuración de variaciones entre Comunidades Autónomas¹

Social Investment Policies in the Autonomy State. Training and defamiliarization in the configuration of variations between Autonomous Communities

Bachiller Cabria, Juan Vicente

Universidade Federal Fluminense (Brasil – Brazil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0639-2434>

bachiller_juan@id.uff.br

NOTA BIOGRÁFICA

Juan Vicente Bachiller es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Ha sido investigador posdoctoral en el Instituto de Estudos Sociais e Políticos de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro y actualmente es profesor en el Grado de Políticas Públicas de la Universidade Federal Fluminense. Sus principales líneas de investigación son instituciones y políticas públicas.

RESUMEN

Esta investigación compara el grado de penetración de la inversión social a través del Estado Autonomico. Dado que se observa una desigual implantación entre países, cabe preguntarse si también en el Estado de Bienestar español, con gran influencia de la descentralización, existen variaciones significativas a nivel autonómico. Así, los objetivos son comprender cómo varían las políticas de inversión social entre las Comunidades Autónomas, además de establecer una tipología para caracterizarlas. Para ello fue construido un índice compuesto, además de la aplicación de técnicas de análisis de conglomerados y análisis de componentes principales. Los datos analizados se corresponden a registros administrativos del sistema educativo y de formación profesional, del sistema de empleo y del sistema de atención y ayuda a la dependencia. Los resultados muestran cuatro tipologías diferentes de Comunidades Autónomas, en función del desempeño de las políticas de formación y capacitación, y, en menor medida, de las políticas de defamiliarización. Las principales diferencias se dan en las políticas en las que los factores socioeconómicos, más allá de los institucionales, tienen mayor relevancia.

PALABRAS CLAVE

Políticas sociales; Comunidades Autónomas; formación; políticas activas del mercado de trabajo; políticas de cuidado a la infancia; políticas de cuidado a dependientes.

ABSTRACT

This research compares the degree of penetration of social investment through the Autonomous State. Given that unequal implementation is observed among countries, it is worth asking if there are also

¹ El autor quiere agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo. Una versión preliminar fue presentada en el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca en marzo de 2022. El autor desea agradecer al Dr. Miguel Ángel Andrés los comentarios realizados en esta presentación.

significant variations at the autonomous level in the Spanish Welfare State, which is heavily influenced by decentralization. Thus, the objectives are to understand how social investment policies vary among the Autonomous Communities, as well as to establish a typology to characterize them. For this purpose, a composite index was constructed, in addition to the application of cluster analysis and principal component analysis techniques. The analyzed data correspond to administrative records of the educational and vocational training system, the employment system and the long-term care system. The results show four different typologies of Autonomous Communities, depending on the performance of training and skill development policies, and, to a lesser extent, defamiliarization policies. The main differences occur in policies where socioeconomic factors, beyond institutional ones, are more relevant.

KEYWORDS

Social policy; Autonomous Communities; training; active labor market policies; childcare policies; long term care policies.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. REGÍMENES AUTONÓMICOS DE BIENESTAR SOCIAL. 3. OPERACIONALIZANDO LA INVERSIÓN SOCIAL. 3.1. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO. 3.2. DIMENSIONES Y VARIABLES. 4. RESULTADOS. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre los actuales Estados de Bienestar han venido concediendo cada vez mayor importancia a la concepción de las políticas sociales como factor productivo, buscando su complementariedad con las transformaciones en la economía postindustrial y la sociedad del conocimiento. Asimismo, dichas transformaciones están relacionadas con un contexto generalizado de contracción fiscal que, en primer lugar, desde el final de la llamada edad dorada de los Estados de Bienestar, y, posteriormente, después de la crisis mundial de 2008, impone severas restricciones a la expansión de los distintos programas sociales.

En este contexto cobra especial relevancia el concepto de inversión social, entendida como la orientación de las políticas sociales hacia la formación y capacitación del capital humano, así como a su preservación reduciendo las situaciones vitales en que éste se aleja del mercado de trabajo (Hemerijck, 2018). Es decir, se trata de orientar los modelos de protección social hacia un sistema de prestaciones y servicios que prepare a los individuos para afrontar su inserción en una economía dinámica y flexible, complementando la clásica salvaguarda frente a contingencias vitales o laborales (Bussemeyer et al., 2018).

El paradigma de la inversión social surge tanto de la evolución teórica de la literatura académica como de las transformaciones programáticas de distintos organismos internacionales, principalmente la Comisión Europea, defendiendo la reorientación de los sistemas de protección y seguridad social hacia las denominadas como políticas sociales activas. Sin embargo, es importante puntualizar que, como paradigma político, es decir, como marco cognitivo que se articula a través de una serie de actores e instituciones que configuran una «comunidad de políticas» (Hall, 1993; Hogan y Howlett, 2015), se trata todavía de una incipiente agenda de reformas. Por lo tanto, puede ser observado cómo ha venido siendo implantado con desigual intensidad en los distintos países, en la mayoría de ocasiones de forma no muy consciente o explícita.

Lo incipiente del paradigma y su insuficiente generalización entre los actores políticos clave, así como su dificultosa extensión a Estados de Bienestar con un acentuado peso de la familia en detrimento de los servicios públicos (León y Pavolini, 2014), son sólo algunos de los aspectos que modelan su implantación en países como España, generando importantes diferencias en términos comparados entre países. A este respecto, es importante mencionar que una de las características fundamentales del Estado de Bienestar español es que algunas de sus políticas más relevantes están transferidas en su desarrollo y ejecución a las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, y considerando que las políticas sociales activas que configuran la agenda de inversión social se basan en la producción de servicios que son competencia de los distintos gobiernos autonómicos, cabe esperar que dentro del caso español existan también variaciones internas entre regiones.

Considerando esto, el objetivo de este artículo es doble. En primer lugar, busca comprender cómo varían las agendas y las políticas de inversión social en las distintas Comunidades Autónomas. En segundo lugar, una vez puestas de manifiesto con detalle estas variaciones, se propone establecer una tipología para caracterizarlas, y establecer distintos modelos subnacionales de inversión social.

Para establecer estas tipologías se procederá a la construcción de un índice compuesto, operacionando el concepto de inversión social de acuerdo con una revisión teórica, seleccionando las variables mediante dos dimensiones: defamiliarización, por un lado, y capacitación e inserción, por otro. Después de la ponderación y agregación de cada una de las variables y dimensiones del índice se aplicarán técnicas de análisis multivariante, como el análisis de conglomerados y el análisis de componentes principales, para buscar de forma sistemática cuales son las variables decisivas a la hora de establecer las distintas clasificaciones.

Este artículo está estructurado en tres partes, además de esta introducción y un apartado de conclusiones. En la primera, se discuten las posibilidades de los estudios comparados subnacionales como marco de análisis para la elaboración de tipologías sobre regímenes de bienestar, con especial referencia al caso español. En la segunda, se procede a la revisión teórica del concepto de inversión social, con el objetivo de operacionalizarlo y justificar la elección de sus dimensiones y las variables más relevantes. En la tercera parte será construido el índice compuesto de desempeño de las políticas de inversión social en las distintas Comunidades Autónomas, se aplicará el análisis multivariante y serán discutidos los resultados.

2. REGÍMENES AUTONÓMICOS DE BIENESTAR SOCIAL

Los estudios comparados sobre el Estado de Bienestar se iniciaron a través de las tipologías entre países, dando lugar a la clásica caracterización de los distintos regímenes realizada en primer lugar por Titmuss y posteriormente por Esping-Andersen. Con el tiempo, distintos autores han señalado algunas limitaciones de estos abordajes, llamando la atención hacia las diferencias dentro de los países, dada la heterogeneidad interna, no solamente de las instituciones políticas, sino también sociales y económicas que sustentan dichos regímenes. En este sentido, McEwen y Moreno (2005) señalan que, a pesar de la estrecha relación entre la construcción del Estado-nación y la consolidación de los Estados de Bienestar, actualmente la reconfiguración de la soberanía nacional impulsa un proceso de desconcentración y descentralización de las principales políticas sociales hacia las distintas entidades subnacionales.

Esta perspectiva cobra mayor importancia si consideramos la heterogeneidad socioeconómica de países como España, acentuada por la configuración política de un modelo de Estado compuesto, en que las competencias en las políticas de salud, educación, empleo, dependencia o asistencia social se encuentran transferidas en mayor o menor medida a las Comunidades Autónomas. Así pues, el proceso de descentralización política se ha desarrollado de forma indisociable a las necesidades de implantación de un Estado de Bienestar equiparable a los niveles europeos. Como resultado, los gobiernos autonómicos se han responsabilizado de la ejecución y desarrollo de aquellas políticas con un mayor componente de provisión de servicios. Por otra parte, la coordinación y legislación básica de dichas políticas, así como aquellas basadas en las transferencias monetarias, como pensiones o desempleo, continúan en manos del gobierno central (Gallego et al., 2005).

De esta forma, según Gallego y Vilalta (2016), las Comunidades Autónomas han desarrollado modelos diferenciados de políticas sociales, en función de la ideología de los gobiernos autonómicos, los distintos sistemas de financiación, la influencia de la opinión pública y las características de las distintas políticas transferidas. Otros autores apuntan a que el proceso de descentralización de competencias se ha realizado en gran medida de forma desordenada. Así, la insuficiencia de mecanismos de coordinación ha propiciado desequilibrios de cobertura y de calidad que varían entre las distintas políticas sociales, con mayor incidencia en aquellas políticas que fueron implantadas de forma descentralizada desde un principio (León y Subirats, 2013).

Junto con este desigual reparto de competencias y la carencia de mecanismos de coordinación, otro factor fundamental son las diferencias en los sistemas de financiación entre las Comunidades de régimen especial y régimen común, e internamente entre estas últimas. La conclusión es que sector público es territorialmente desigual afectando a la forma en que los ciudadanos acceden a dichos servicios públicos, en parte por el funcionamiento del Estado Autonómico, pero también por factores históricos que anteceden a esta forma de reparto competencial (Pérez et al., 2015).

Por tanto, podemos afirmar que existen suficientes evidencias dentro de la literatura que indican variaciones subnacionales dentro del desempeño de los distintos Estados de Bienestar, y en concreto en el caso español. De esta forma, las comparaciones dentro de un mismo régimen, en este caso el de bienestar mediterráneo, se justifican por la diversidad tanto de estructuras socioeconómicas como de instituciones políticas, que sustentan los distintos programas sociales. Estas variaciones podrían ser importantes a la hora de considerar distintas tipologías dentro de un mismo régimen, así como, por lo que respecta a este estudio, al analizar la evolución de algunas de estas políticas hacia la inversión social.

Como será expuesto en el próximo apartado, el paradigma de la inversión social aplicado a las actuales reformas de los sistemas de provisión de bienestar descansa fundamentalmente en aquellas políticas sociales basadas en la prestación de servicios. Al tratarse de establecer una política social activa, más enfocada en la defamiliarización y capacitación laboral que en la protección y reparación de necesidades derivadas de contingencias, el rasgo definitorio será la producción de servicios y no las transferencias monetarias en forma de seguro social. Esto significa que en última instancia las políticas orientadas hacia la inversión social son desarrolladas y ejecutadas por las Comunidades Autónomas, aun considerando el papel del Estado en su regulación básica y coordinación. Por consiguiente, considerando que distintas capacidades o preferencias a la hora de ejecutar esos servicios influirán en su mayor o menor expansión, es importante plantear como se desarrollan estas políticas sociales orientadas hacia la inversión social.

3. OPERACIONALIZANDO LA INVERSIÓN SOCIAL

3.1. Definición del concepto

El paradigma de la inversión social aplicado a las transformaciones recientes de los Estados de Bienestar configura una agenda política y de investigación en proceso de construcción, y en la que sus significados, dimensiones y variables, así como las políticas que lo conforman, no tienen una definición unívoca. En cualquier caso, es posible establecer como características generales del denominado enfoque de la inversión social –Social Investment Approach– la idea de la política social como un factor productivo, de forma complementaria a la promoción de una mayor inclusión social.

El concepto de inversión social surge en el contexto de las transformaciones de los sistemas de protección social europeos durante la «Edad de Plata del Estado del Bienestar», caracterizada por la resiliencia de sus principales políticas y las distintas propuestas de reforma, contrarias a las propuestas neoliberales para su desmantelamiento. Así, con la formulación de la Agenda de Lisboa en el año 2000, que pretendía desarrollar una estrategia de crecimiento económico centrada en la innovación y el conocimiento, se estableció como pilar complementario la modernización del modelo social europeo, basado en la inversión en las personas y el desarrollo de un Estado de Bienestar activo y dinámico (Bonoli, 2013). Esto significaba transformar la orientación de las políticas sociales, para que, en lugar de reparar situaciones sociales de vulnerabilidad, preparasen a los individuos para enfrentarse a los posibles riesgos sociales.

La propuesta política de la Agenda de Lisboa fue acompañada por distintos cambios dentro de la literatura sobre los sistemas de bienestar europeos, dando lugar, de esta forma, a la creación del concepto de inversión social. Según Esping-Andersen (2002, pp. 9-10), en su definición seminal, la inversión social significa cambiar la percepción de las políticas sociales como gastos de consumo, hacia una perspectiva en que son vistas como esenciales para la formación del capital humano. En esta categoría no simplemente se incluirían las políticas de educación y de capacitación de la mano de obra, sino otras como las políticas de familia y todas aquellas con orientación de género encaminadas a evitar que los cuidados familiares, ya sean a la infancia o a dependientes, condicionen la vida laboral y dificulten el desarrollo de habilidades profesionales.

Más recientemente, el enfoque de la inversión social ha ido desarrollándose, estableciendo cuáles son sus principales atributos. Según Hemerijck (2017), la inversión social es una estrategia para desarrollar el capital humano, ejerciendo las funciones de preservarlo y almacenarlo a lo largo de las trayectorias de vida de los ciudadanos, facilitar su flujo durante las transiciones entre el mercado laboral y las diferentes situaciones personales, así como amortiguar los posibles riesgos sociales asociados a cada etapa vital. Las políticas que estarían asociadas a la inversión social serían aquellas que invierten en el capital humano, tales como educación y formación continua a lo largo de la carrera profesional, y también aquellas que ayudan a hacer un uso más eficiente del mismo, «defamiliarizando» las tareas de cuidados tradicional y mayoritariamente asociadas a las mujeres y también fomentando las políticas activas de empleo (Morel et al., 2012).

A pesar de que debe ser considerado más bien un paradigma emergente que un modelo de política social plenamente consolidado y aplicado, el enfoque de la inversión social ha llegado a trascender incluso los objetivos iniciales de las reformas del modelo social europeo. En la actualidad, además del Social Investment Package promovido por la Comisión Europea, otros organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE promueven políticas sociales orientadas hacia la activación (Jenson, 2010; 2017).

3.2. Dimensiones y variables

De acuerdo con lo que acaba de ser apuntado puede establecerse que el enfoque de la inversión social ha reunido en torno de él a académicos, políticos y organismos internacionales en la defensa de un Estado de Bienestar activo, entendiendo el gasto social como un factor productivo. Considerando que no todos los países, han aplicado de la misma forma sus agendas de inversión social, una pregunta que surge a la hora de establecer un análisis comparado sobre su extensión es cómo establecer el alcance de las reformas a favor de las políticas sociales activas. Según De Deken (2017) existirían dos formas de operacionalizar el concepto, siendo la primera de ellas considerar los impactos creados por estas estrategias, tales como las tasas de empleo y su calidad, o la reducción de la desigualdad. La segunda de ellas sería considerar los insumos, es decir, los gastos sociales asociados a las nuevas categorías de políticas sociales –permisos de paternidad, cuidados infantiles y a dependientes, políticas activas de empleo y educación y formación profesional–, frente a las tradicionales –sanidad y pensiones, principalmente–.

La medición de la inversión social a través del análisis de los impactos presenta la desventaja de que diversas variables pueden influir en ellos, ya sean sociales, económicas o de otro tipo de políticas, resultando complicado aislar los efectos que cabe atribuir con precisión a las políticas sociales activas. Por su parte, la medición de la inversión social a través de los insumos, centrada en los gastos, presenta una problemática generalizable al todo análisis de políticas sociales, ya señalada por Esping-Andersen (1990), de que no todos ellos reflejan situaciones de equidad, existiendo algunos que pueden beneficiar desproporcionadamente a la estructura burocrática encargada de la implementación más que al propio programa, o que determinadas prestaciones pueden sesgos a favor de determinados grupos y clases.

Por tanto, se estima que una medida más ajustada será aquella centrada en ámbito intermedio de medición, analizando cada una de las políticas públicas que componen la inversión social, de acuerdo con los bienes y servicios que efectivamente ofertan cada uno de los programas. En este nivel de medición es importante señalar que dado que lo que se pretende analizar son las políticas autonómicas que favorecen la inversión social, se intentará aislar sólo aquellos productos que son ofrecidos directa y mayoritariamente por las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias asignadas. Es decir, se trata de medir más bien la capacidad de los gobiernos autonómicos a la hora de ofertar políticas sociales activas que de establecer una comparación entre regímenes subnacionales de bienestar, donde otros factores sociales, económicos y relacionados con los efectos regionales de las políticas a nivel estatal también deberían ser considerados. En cualquier caso, cabe puntualizar que existen algunas limitaciones inevitables por la dificultad para encontrar datos para lo que se pretende medir, pues algunos de los indicadores son proxies y otros, por tratarse de registros administrativos, pueden presentar algunos problemas de fiabilidad.

Para operacionalizar la inversión social, y considerando la revisión teórica del concepto que acaba de ser presentada, se atiende a las tres funciones que desempeña: crear, movilizar y preservar el capital humano y las competencias laborales de los individuos (Garritzmán et al., 2017). La creación de capacidades y habilidades para los individuos se corresponde con la subdimensión de políticas de formación y educación, mientras que la movilización de estas capacidades corresponde a la subdimensión de políticas activas de empleo. Ambas pueden englobarse dentro de la dimensión de capacitación e inserción, que recogería la formación del capital humano. La preservación de las capacidades y la facilitación de las transiciones en el ciclo vital puede englobarse dentro de la dimensión de defamiliarización, entendido como el conjunto de políticas que tienden a evitar que las tareas relacionadas con los cuidados recaigan mayoritariamente sobre las mujeres. Ésta, a su vez, se compone de dos subdimensiones, las políticas de conciliación de la vida familiar con la vida laboral y las políticas de cuidado a dependientes.

CUADRO 1. OPERACIONALIZACIÓN

Funciones	Dimensiones	Subdimensiones
Creación	Capacitación e inserción	Políticas de Formación
Movilización		Políticas Activas de Empleo
Preservación	Defamiliarización	Políticas de Atención a la Infancia
		Políticas de Cuidado a Dependientes

Fuente: Elaboración propia.

Comenzando por la capacitación e inserción, la inversión social prioriza el desarrollo del capital humano como forma de enfrentar el problema de la desigualdad social. El principal objetivo es la adaptación de las competencias laborales a los cambios y continuas evoluciones que, cada vez de forma más rápida, experimentan las economías avanzadas (Gallie, 2002). Así pues, por un lado, se trata de establecer las condiciones generales de educación y capacitación para que los ciudadanos acumulen un stock de conocimientos y habilidades, a través de las diferentes políticas educativas en las distintas etapas de la vida (Dräbing y Nelson, 2017). Por otro lado, se deberán garantizar las oportunidades de formación continua y de adquisición y evolución de las competencias y habilidades de la mano de obra, mediante las llamadas políticas activas de empleo (Bonoli, 2013). Adaptándolo a la realidad española, las políticas de formación corresponderían al sistema educativo en todas sus fases, considerando la enseñanza no universitaria general y la postsecundaria. Mientras tanto, las políticas activas de empleo corresponderían al sistema de formación para el empleo, que sería el conjunto de iniciativas y programas para mejorar la empleabilidad de personas ocupadas y desempleadas.

Las políticas de formación serían todas aquellas destinadas a mejorar el capital humano a través del sistema educativo. En la transición hacia una economía basada en el sector servicios e intensiva en conocimiento la educación superior desempeña un papel fundamental a la hora de mitigar las desigualdades (Busemeyer, 2014). Asimismo, se ha apuntado para la importancia de los sistemas de formación profesional para aumentar las posibilidades de aquellos trabajadores situados en la base de la distribución de habilidades laborales (Estévez-Abe et al., 2001). La regulación viene recogida en las distintas leyes orgánicas de educación universitaria y no universitaria, así como los Reales Decretos que reglamentan la Formación Profesional, estando las competencias de desarrollo normativo y de gestión transferidas a las Comunidades Autónomas. Por tanto, pueden analizarse esta política a partir de indicadores generales como la esperanza de vida en el sistema educativo o la incidencia del fracaso escolar, así como indicadores específicos como las tasas brutas de escolarización en Formación Profesional o la población con estudios superiores.

CUADRO 2. POLÍTICAS DE FORMACIÓN

Indicador	Fuente
• Porcentaje de abandono temprano de la educación.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Formación, mercado laboral y abandono educativo-formativo (año 2018).
• Porcentaje de población de 25 a 29 años con estudios superiores.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Indicadores de escolarización y entorno educativo (año 2018).
• Esperanza de vida escolar en el sistema educativo a los seis años.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Indicadores de escolarización y entorno educativo (2018).
• Tasas brutas de escolarización en Formación Profesional.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Enseñanzas no universitarias. Formación profesional (curso 2016-2017).

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas activas de empleo pueden ser definidas como aquellas encaminadas a mejorar el acceso al empleo, a través de incentivos y facilidades a los demandantes (OCDE, 2019). Según Bonoli (2013), éstas no deben ser confundidas con aquellas prácticas comúnmente extendidas durante el contexto de contratación de los Estados de Bienestar que pretenden desincentivar la permanencia o disminuir las prestaciones de los beneficiarios de los subsidios por desempleo. Concretamente, los objetivos de las políticas activas de empleo serían la capacitación de la mano de obra, ayudando a incrementar su empleabilidad y adaptabilidad a los cambios tecnológicos y organizacionales, así como incrementar las oportunidades de inserción laboral para los desempleados (Del Pino y Ramos, 2013). Están reguladas en la Ley de Empleo (RDL 3/2015) y son ejecutados por las distintas Comunidades Autónomas, financiadas tanto con fondos estatales como con recursos financieros propios, a partir de las disposiciones de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y los Planes Anuales de Política de Empleo. La citada Ley de Empleo reconoce como Políticas Activas tanto las acciones encaminadas a personas desocupadas como empleadas, en consonancia con las

recomendaciones de la Comisión Europea, que reconoce tanto la asistencia en la busca de empleo como la capacitación dentro del puesto de trabajo. Sin embargo, dentro del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, las acciones formativas en el ámbito laboral dirigidas a personas ocupadas son sustentadas principalmente mediante bonificaciones directas a las empresas por parte de la Seguridad Social. Por tanto, a la hora de analizar la gestión autonómica de las políticas activas de empleo es más pertinente centrarse en la formación dirigida a personas desempleadas, que se compondrán fundamentalmente de cursos de formación y programas de empleo y formación desarrollados por Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo (CITA).

CUADRO 3. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Indicador	Fuente
• Actividades de educación no formal en los últimos doce meses sobre el total de número de habitantes.	• Instituto Nacional de Estadística. Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (año 2016).
• Actividades de educación no formal relacionadas con el puesto de trabajo en los últimos doce meses sobre el total de número de habitantes.	• Instituto Nacional de Estadística. Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (año 2016).
• Participantes que terminaron acción formativa sobre el total de parados en la Encuesta de Población Activa.	• Ministerio de Trabajo. Anuario de Estadísticas: Formación Profesional para el Empleo (año 2017).

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la defamiliarización, la inversión social aspira a replantear la relación entre género, trabajo y bienestar, combinando la emancipación femenina con las garantías para la manutención de una carrera laboral (Esping-Andersen, 2002). Por tanto, el principal objetivo de la defamiliarización, según el enfoque de la inversión social, es la preservación de la mano de obra, garantizando la entrada, pero, sobre todo, la permanencia de la mujer en el mercado de trabajo (Jenson, 2009; Saraceno, 2015). Así, un aspecto central de la inversión social es la conciliación de la vida familiar con la laboral, abandonando la perspectiva de un Estado de Bienestar Social orientado principalmente hacia la preservación del trabajo masculino (Kvist, 2015). Dicha necesidad de conciliación afectaría principalmente a dos situaciones vitales diferentes, la atención a los hijos y a las personas mayores o con discapacidad, cuya responsabilidad recae abrumadoramente sobre las mujeres (Lombardo y León, 2015). Por tanto, la respuesta a cada una de estas situaciones se puede medir por separado, en dos subdimensiones diferentes, considerando qué bienes y servicios ofrecen las Comunidades Autónomas mediante sus políticas de familia y de cuidado a dependientes.

Las políticas de familia serían todas aquellas destinadas a ofrecer servicios para facilitar la crianza, teniendo en cuenta la evolución del modelo familiar hacia aquel en que, o bien los dos cónyuges trabajan o bien se trata de unidades monoparentales (Gauthier, 2002; Boje y Ejrnæs, 2011). Según León y Salido (2015), se pueden distinguir tres tipos básicos: permisos parentales y flexibilización del tiempo de trabajo, transferencias monetarias o desgravaciones fiscales compensatorias y servicios de atención a la infancia. Dado que las transferencias no implican a la oferta de ningún servicio público en especie, serán considerados exclusivamente los permisos laborales y los cuidados a la crianza a través de la escolarización. La regulación estatal de los primeros viene recogida en la Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral, en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, el Estatuto de los Trabajadores y el Estatuto Básico del Empleado Público, desarrollada por las Comunidades Autónomas a través de distintos planes estratégicos de igualdad, la negociación colectiva y los planes de igualdad en las empresas, o la ampliación de las coberturas en la Administración autonómica, entre otros. La regulación estatal de los segundos viene recogida en las sucesivas leyes nacionales de educación, que han compatibilizado la función educativa con la asistencial del sistema escolar (León y Muñoz-Mendoza, 2015), y que las Comunidades han desarrollado a través de políticas como la extensión de la red de educación de 0 a 3 años, la extensión del horario de los centros docentes o la implantación de servicios en ellos, como el comedor.

CUADRO 4. POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA

Indicador	Fuente
• Tasa de escolarización 0-3 años.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Indicadores de escolarización y entorno educativo (año 2018).
• Centros públicos que abren más de 40 horas.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Centros y servicios educativos (curso 2016-2017).
• Usuarios de comedor público (infantil, primaria y especial) sobre el total de alumnos.	• Ministerio de Educación y Formación Profesional. Centros y servicios educativos (curso 2016-2017).

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas de cuidado a dependientes son todas aquellas destinadas a ofrecer cuidados de larga duración mediante sistemas formales de atención sociosanitaria, alejándose de los modelos de cuidado domésticos feminizados e informales (Daly y Lewis, 2000; Pfau-Effinger, 2005). Su regulación estatal está establecida en la Ley 39/2006, comúnmente conocida como «de la dependencia», que establece el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, financiado y gestionado de manera conjunta de acuerdo a las competencias establecidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Este sistema de financiación y de gobernanza compartida, junto a las trayectorias previas, tanto sociales como políticas, hacen que pervivan en mayor o menor grado dependiendo de la Comunidad prácticas informales de cuidados a dependientes en el hogar, junto con la externalización y prestación de servicios. Los indicadores empleados para medir el grado de defamiliarización de las políticas de dependencia serán, por tanto, aquellos que reflejen cuanto se aleja cada sistema autonómico del modelo de cuidados informales dentro del hogar. Estos serán el número de personas dependientes pendientes de atención, la cantidad de empleos directos generado por el SAAD en proporción al número de dependientes, el porcentaje de Programas Individuales de Atención de alta intensidad –ayuda a domicilio, centro de día y residencia– sobre el total de servicios ofrecidos, y los servicios entregados atendidos con prestaciones económicas familiares.

CUADRO 5. POLÍTICAS DE CUIDADO A DEPENDIENTES

Indicador	Fuente
• Porcentaje de personas dependientes con derecho pendientes de atención.	• Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Observatorio de la Dependencia (año 2018).
• Número de empleos directos del SAAD por cada 100 dependientes.	• Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Observatorio de la Dependencia (año 2018).
• Número de atendidos con prestación económica familiar sobre el total de servicios entregados.	• Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Observatorio de la Dependencia (año 2018).
• Número de PIAs de alta intensidad sobre el total de servicios entregados.	• Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Observatorio de la Dependencia (año 2018).

Fuente: Elaboración propia.

4. RESULTADOS

Como fue señalado en la introducción, el primer paso del análisis aplicado en este artículo es la elaboración de un índice compuesto. Para ello, en primer lugar serán transformados cada uno de los indicadores en una escala normalizada, del 0 al 1, eligiéndose para ello el método min-max (indicador = valor real – menor valor / mayor valor – menor valor). Si bien este método de agregación presenta el inconveniente de ser sensible a los valores extremos, por otra parte es más preciso a la hora de recoger variaciones en el indicador que el método z-score (Freudenberg, 2003).

TABLA 1. POLÍTICAS DE FORMACIÓN

	Abandono escolar (%)		Estudios superiores (%)		FP (%)		E. vida en Sistema educativo (años)	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
Andalucía	21,9	0,14	37,5	0,07	24,4	0,33	16,9	0,29
Aragón	15,8	0,49	46,4	0,41	27,9	0,55	17,6	0,39
Asturias	12,6	0,67	53,7	0,69	29,7	0,66	17,5	0,37
Baleares	24,4	0	37,7	0,08	19,2	0	14,7	0
Canarias	20,9	0,2	42,7	0,27	24,8	0,35	16,5	0,24
Cantabria	9,8	0,83	52,5	0,64	31,7	0,79	17,5	0,37
Castilla y León	13,9	0,6	46,1	0,4	30,1	0,69	18,5	0,51
Castilla-La Mancha	20,5	0,23	38,1	0,09	26,3	0,45	16	0,17
Cataluña	17	0,42	51,6	0,61	29,7	0,66	17,7	0,4
C. Valenciana	20,2	0,24	45,5	0,4	33,3	0,89	17,6	0,39
Extremadura	20,9	0,2	35,6	0	26,6	0,47	16,5	0,24
Galicia	14,3	0,58	49,7	0,53	35	1	17,7	0,4
Madrid	14,4	0,57	54,6	0,72	23,4	0,27	19,1	0,59
Murcia	24,1	0,02	39,9	0,16	23,8	0,29	17,3	0,35
Navarra	11,4	0,74	58,2	0,86	21,4	0,14	17	0,31
País Vasco	6,9	1	62	1	35	1	18,5	0,51
La Rioja	17,1	0,42	47,5	0,45	32,1	0,82	22,2	1

Fuente: Datos extraídos de fuentes citadas en Cuadro 2.

TABLA 2. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

	Acción formativa		Educación no formal		Educación no formal relacionada con el trabajo	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
Andalucía	1,22	0	0,51	0,39	45,1	0,35
Aragón	34,2	0,17	0,57	0,61	46	0,43
Asturias	37,3	0,19	0,54	0,36	46,5	0,47
Baleares	98,5	0,51	0,55	0,54	44	0,26
Canarias	50,6	0,26	0,53	0,46	49,2	0,7
Cantabria	104,7	0,55	0,58	0,64	45	0,34
Castilla y León	47,3	0,24	0,55	0,54	40,9	0
Castilla-La Mancha	34,9	0,18	0,52	0,43	45,3	0,37
Cataluña	152,3	0,8	0,62	0,79	46,1	0,44

	Acción formativa		Educación no formal		Educación no formal relacionada con el trabajo	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
C. Valenciana	14,6	0,07	0,53	0,46	42,1	0,1
Extremadura	45,8	0,24	0,4	0	52,8	1
Galicia	10,8	0,05	0,52	0,43	41,8	0,08
Madrid	45,3	0,23	0,66	0,93	44,1	0,27
Murcia	62,9	0,33	0,46	0,21	49,5	0,72
Navarra	161,9	0,85	0,68	1	48,7	0,66
País Vasco	190,3	1	0,51	0,39	45,6	0,39
La Rioja	16,9	0,08	0,58	0,64	44,7	0,32

Fuente: Datos extraídos de fuentes citadas en Cuadro 3.

TABLA 3. POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA

	Colegios que abren más de 40h. semanales (%)		Guardería		Comedor	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
Andalucía	90,4	1	38,8	0,66	23,8	0,59
Aragón	41,2	0,44	33,6	0,52	27,8	0,7
Asturias	86,8	0,96	20,4	0,18	28,5	0,73
Baleares	55,1	0,6	16,3	0,07	10,6	0,21
Canarias	51,7	0,56	13,5	0	38	1
Cantabria	22,2	0,23	25,9	0,32	18,8	0,45
Castilla y León	59,5	0,65	21	0,19	23,2	0,57
Castilla-La Mancha	37,5	0,4	32,1	0,48	16,5	0,38
Cataluña	1,5	0	36,6	0,6	3,2	0
C. Valenciana	51,7	0,56	29,8	0,42	22,94	0,57
Extremadura	5,8	0,05	29,7	0,42	17,8	0,42
Galicia	82	0,91	42,4	0,75	32,1	0,83
Madrid	61,3	0,67	44,7	0,81	31,8	0,82
Murcia	60,7	0,67	17,8	0,11	8	0,14
Navarra	43,4	0,47	25,1	0,3	31,8	0,82
País Vasco	51,7	0,56	52,1	1	36,1	0,95
La Rioja	76,7	0,85	35,3	0,56	19,1	0,46

Fuente: Datos extraídos de fuentes citadas en Cuadro 4.

TABLA 4. POLÍTICAS DE CUIDADO A DEPENDIENTES

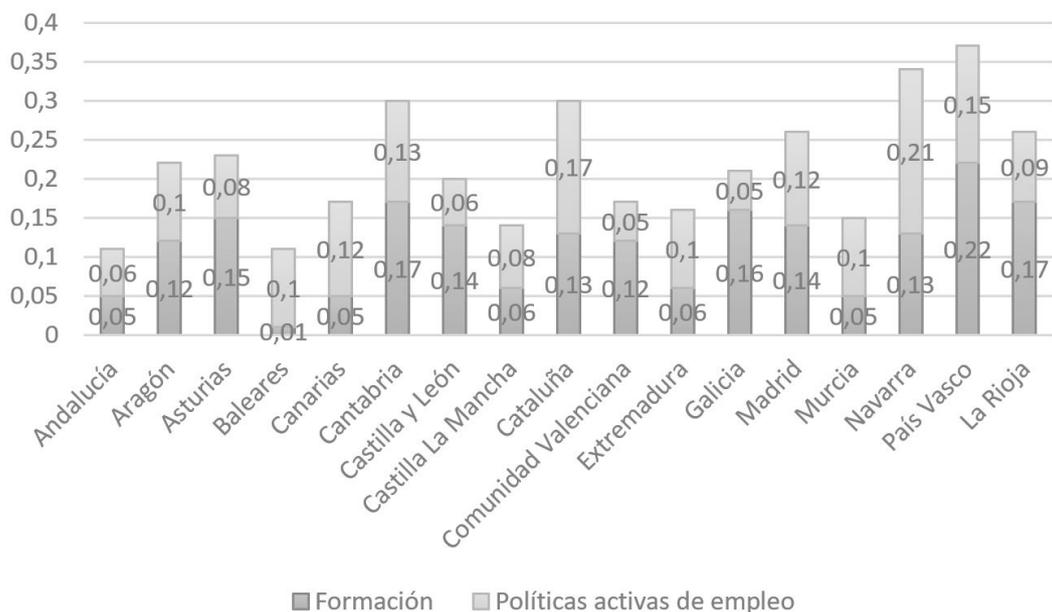
	Limbo (%)		Empleos SAAD		PIAS Alto coste		PECEF	
	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal	Valor	Normal
Andalucía	26,1	0,21	15,1	0,27	41	0,61	2,9	0,52
Aragón	17,1	0,5	16,8	0,34	27	0,24	1,3	0,15
Asturias	13,8	0,61	18	0,41	34,5	0,44	1,6	0,23
Baleares	14	0,6	9,6	0	18	0	0,6	0
Canarias	29,3	0,11	15,8	0,3	38,2	0,54	1,6	0,23
Cantabria	22,9	0,31	15,6	0,29	42,8	0,66	1,1	0,11
Castilla y León	1,6	1	30,2	1	32,7	0,39	3,5	0,66
Castilla-La Mancha	11	0,7	23,7	0,68	46,2	0,76	3,9	0,75
Cataluña	32,6	0	15,7	0,3	40	0,59	1,4	0,18
C. Valenciana	12,6	0,65	15	0,26	23,9	0,16	0,8	0,05
Extremadura	12,5	0,65	26,6	0,83	23,9	0,21	3,5	0,66
Galicia	11,9	0,67	25,3	0,76	55,5	1	4,1	0,8
Madrid	12,2	0,66	23,6	0,68	43,5	0,68	4,1	0,8
Murcia	11,2	0,69	10,9	0,06	21,4	0,09	0,8	0,05
Navarra	9,7	0,74	12,8	0,16	18,2	0,01	0,7	0,02
País Vasco	17,5	0,5	21,8	0,59	32,3	0,38	1,5	0,2
La Rioja	27,5	0,16	22,8	0,64	50,4	0,86	5	1

Fuente: Datos extraídos de fuentes citadas en Cuadro 5.

En segundo lugar, dichos indicadores serán agregados en una medida sinóptica para calcular el grado de desempeño de la inversión social en cada Comunidad Autónoma. Para ello, cada una de las dimensiones («capacitación e inserción», por un lado, y «defamiliarización», por el otro) tendrán un peso igual de 0,5, de forma que el índice final esté en una escala también del 0 al 1. La dimensión «capacitación e inserción» se calculará dando a cada una de las dos subdimensiones («políticas de formación» y «políticas activas de empleo») un peso igual de 0,25. La dimensión defamiliarización se calculará dando a cada una de las dos subdimensiones («políticas de atención a la infancia» y «políticas de cuidado a dependientes») un peso igual de 0,25. Cada uno de los indicadores tendrá un peso igual en cada una de las subdimensiones, de forma que como «políticas activas de empleo» y «políticas de atención a la infancia» tienen tres variables, cada una de ellas tendrá un peso de 0,083. Por su parte, como «políticas de formación» y «políticas de cuidado a dependientes» tienen cuatro variables, cada una de ellas tendrá un peso de 0,063. Todas las variables tendrán valor positivo (más es mejor), excepto «abandono escolar temprano», «porcentaje de personas dependientes con derecho pendientes de atención» y «número de atendidos con prestación económica familiar sobre el total de servicios entregados», que tendrán valor negativo (menos es mejor).

Así, atendiendo a la dimensión «capacitación e inserción», puede observarse un grupo de cuatro Comunidades Autónomas formado por el País Vasco, Navarra, Cataluña y Cantabria; con resultados significativamente superiores al resto, comprendidos entre los valores de 0,3 y 0,4 sobre los 0,5 del total de la escala. A ellas les siguen Madrid y La Rioja, que se sitúan todavía en la mitad superior de la escala. El resto de Comunidades Autónomas obtienen una puntuación total menor de la mitad de la puntuación posible, destacando entre ellas de forma negativa Baleares, Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha.

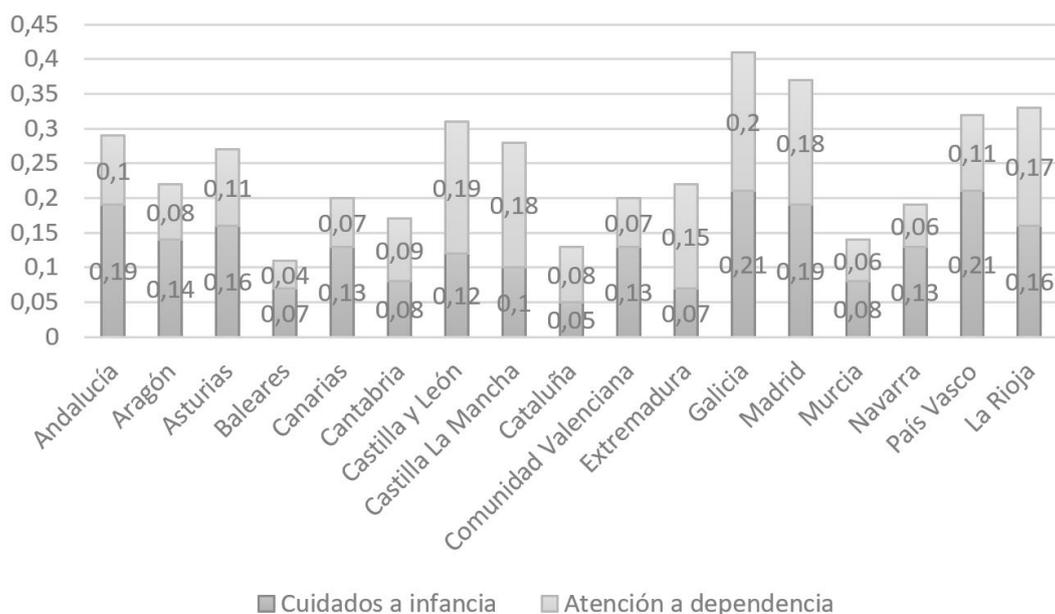
GRÁFICO 1. RESULTADOS DIMENSIÓN «FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN»



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Por su parte, atendiendo a la dimensión «defamiliarización» puede observarse un grupo de cuatro Comunidades Autónomas formado por Galicia, Madrid, La Rioja, País Vasco y Castilla y León; con resultados superiores al resto, comprendidos entre los valores de 0,4 y 0,3, de un total de 0,5. Entre 0,25 y 0,3, en la mitad superior de la escala, se encuentran también Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón. El resto de las comunidades obtienen una puntuación menor que la mitad de la escala, destacando de forma negativa Baleares, Murcia y Cataluña, que se sitúan por debajo del 0,15.

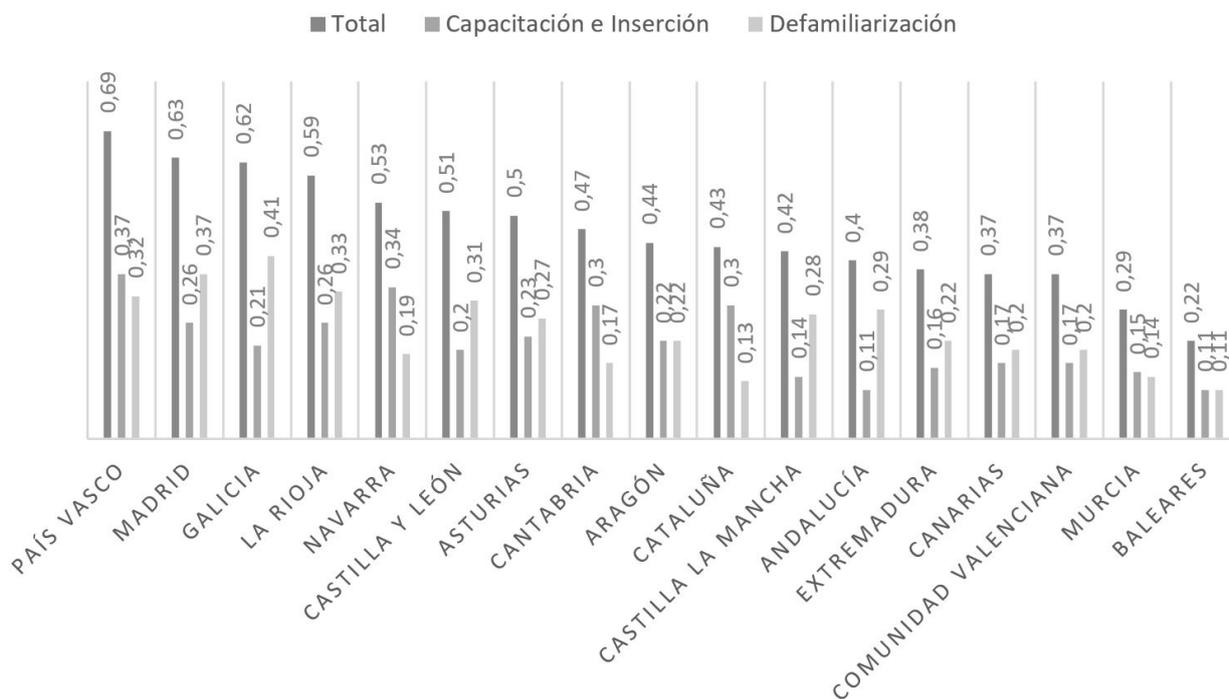
GRÁFICO 2. RESULTADOS DIMENSIÓN «DEFAMILIARIZACIÓN»



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Sumando las dos dimensiones, «capacitación e inserción» y «defamiliarización», se obtiene el índice agregado total de la inversión social en las Comunidades Autónomas. En primer lugar de la clasificación está el País Vasco, y a continuación Madrid y Galicia, componiendo el grupo de comunidades situadas entre el 0,7 y el 0,6 sobre un total de 1. Perteneciendo también a la mitad superior de la escala, en un rango que va del 0,6 al 0,5 se encuentran La Rioja, Navarra, Castilla y León y Asturias. Por su parte, un total de ocho comunidades (Cantabria, Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura, Canarias y Comunidad Valenciana) se encuentran en la zona media baja de la escala, en valores situados entre el 0,5 y el 0,3. Por último, en el rango que va del 0,3 al extremo inferior de la escala se encuentran Murcia y Baleares.

GRÁFICO 3. RESULTADOS AGREGADOS

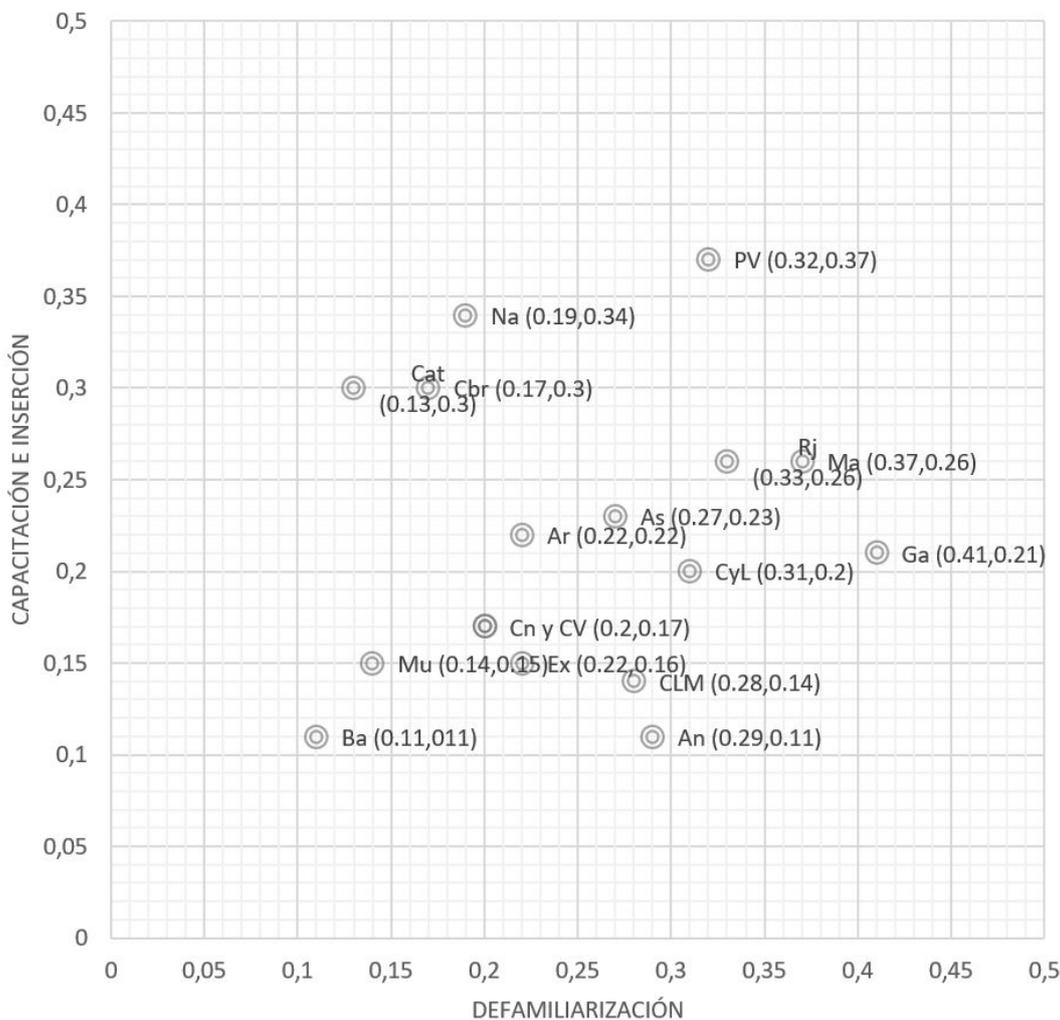


Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Esta clasificación también puede visualizarse a través de un gráfico de dispersión, en el que cada uno de los ejes represente una dimensión, y tomando como intermedio el punto 0,25 de cada una de ellas para establecer cuatro cuadrantes. En el cuadrante superior derecho están aquellas comunidades que se encuentran en la mitad superior de la escala, en ambas dimensiones, siendo País Vasco, Madrid y la Rioja. En el cuadrante superior izquierdo están aquellas comunidades que se encuentran en la mitad superior de la escala en la dimensión «capacitación y formación» y en la mitad inferior en la dimensión «defamiliarización», tratándose de Navarra, Cantabria y Cataluña. En el cuadrante inferior derecho están aquellas comunidades que se encuentran en la mitad inferior de la escala en la dimensión «capacitación y formación» y en la mitad superior en la dimensión «defamiliarización», tratándose de Galicia, Castilla y León, Asturias, Castilla-La Mancha y Andalucía. Por último, en el cuadrante inferior izquierdo están aquellas comunidades que se encuentran en la mitad inferior de la escala en ambas dimensiones, tratándose de Extremadura, Canarias, Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares.

Una vez realizado el índice compuesto se procederá a la aplicación de técnicas multivariantes. El objetivo es poder visualizar de forma sistemática las diferencias entre Comunidades Autónomas y, sobre todo, clasificar a éstas en grupos homogéneos entre sí y disimilares respecto de los demás. Para ello, en primer lugar, se elegirá un análisis de conglomerados jerárquicos, a partir de un dendrograma, que permite llegar a la conclusión de que existen cuatro grupos diferenciados de Comunidades Autónomas.

GRÁFICO 4. «DEFAMILIARIZACIÓN» (X), «CAPACITACIÓN E INSERCIÓN» (Y)



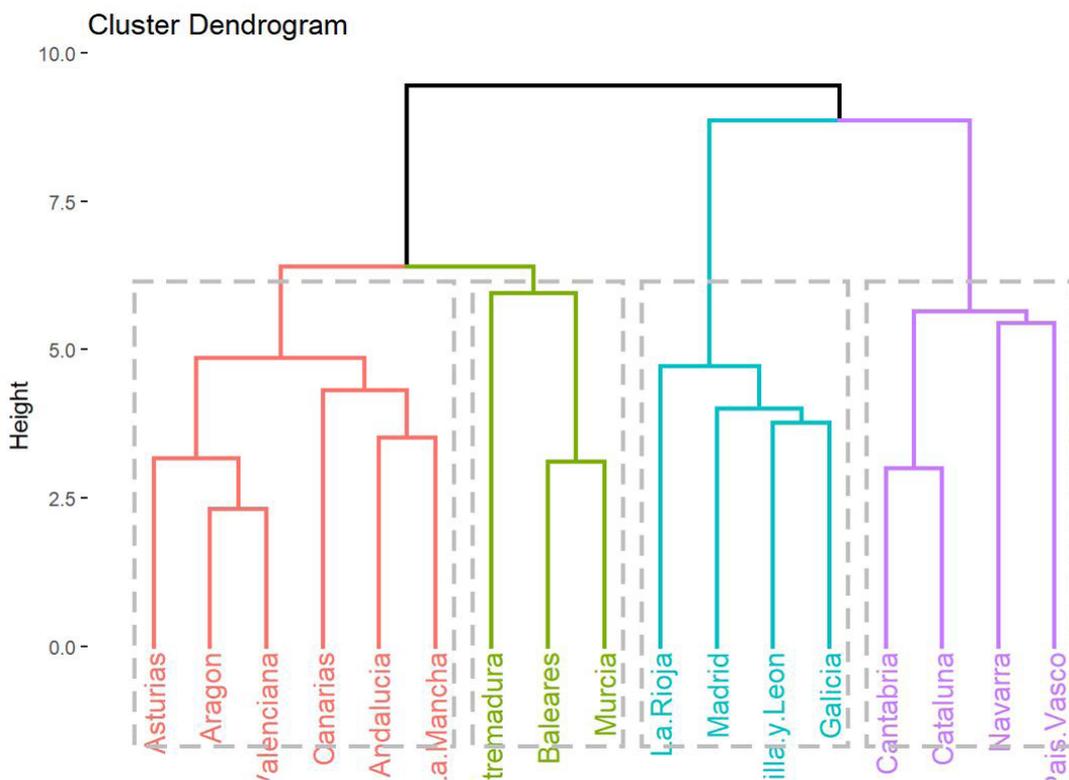
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Al aplicar la técnica de conglomerados jerárquicos no se estableció a priori ningún número determinado de grupos que debían ser formados. Analizando el gráfico de dispersión (gráfico 4) se observó la posibilidad de establecer tres grupos diferentes (grupo 1: País Vasco, Navarra, Cantabria y Cataluña; grupo 2: La Rioja, Madrid, Castilla y León y Galicia; grupo 3: resto de CC.AA). Sin embargo, finalmente fue decidido establecer cuatro grupos, de tal forma que el grupo tercero, que es el que presenta peores datos y además es el más diferente respecto de los dos primeros, se subdivide dando así lugar a dos: el previamente existente y uno nuevo conformado por Extremadura, Baleares y Murcia.

Así pues, en el primero de los grupos encontramos al País Vasco, Navarra, Cantabria y Cataluña, que son precisamente aquellas cuatro Comunidades Autónomas que, en ese orden, mejor desempeño tuvieron en el indicador «Capacitación e Inserción». Cabe mencionar que, dentro de él se puede diferenciar un subgrupo conformado por País Vasco y Navarra, precisamente las Comunidades que tienen un régimen financiero foral. En el segundo de los grupos, que es el más similar respecto del primero, encontramos a La Rioja, Madrid, Castilla y León y Galicia, con peores resultados que el grupo anterior en la dimensión «Capacitación e Inserción», pero que son, junto con el País Vasco, las que tuvieron el mejor desempeño en la dimensión «Defamiliarización». Dentro de este grupo cabría diferenciar a La Rioja y Madrid, con un mejor desempeño en cuanto a «Capacitación e inserción», aunque sin ser tan alto como los del primer grupo, de Galicia y Castilla y León, con valores medio-bajos en dicha dimensión. El tercer y cuarto grupo son más similares entre ellos y más disimilares respecto del grupo primero y segundo, siendo que el tercer grupo está compuesto

por un heterogéneo grupo de seis Comunidades Autónomas –Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana, Canarias, Andalucía y Castilla La Mancha– con bajos niveles de desempeño en la dimensión «Capacitación e Inserción» y niveles de desempeño en la dimensión «Defamiliarización» que oscilan pero que en general son buenos. El cuarto grupo está compuesto por Extremadura, Baleares y Murcia, es decir, Comunidades Autónomas que tienen el peor desempeño en cuanto a «Capacitación e Inserción», así como un también un bajo nivel en «Defamiliarización».

GRÁFICO 5. ANÁLISIS JERÁRQUICO DE CONGLOMERADOS



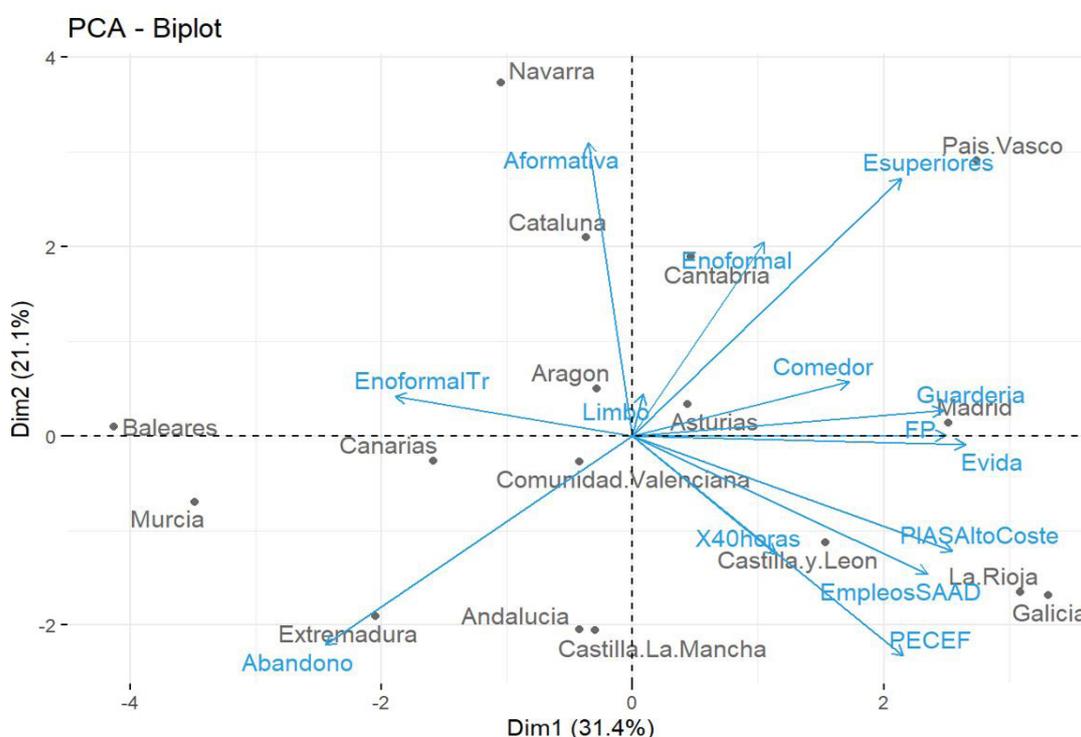
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

A continuación, se aplicará el análisis de componentes principales, que tiene como objetivo reducir el número de variables que se encuentran altamente correlacionadas entre sí, en un número menor de variables transformadas sin ninguna correlación entre ellas. Con ello se pretende reducir la información redundante proporcionada por las variables correlacionadas perdiendo la menor cantidad posible de información sobre la varianza. En nuestro análisis se escogieron dos componentes principales que explican un 52,5 % de la varianza total. Asimismo, utilizando un sistema de visualización del análisis de componentes principales de tipo «biplot», se puede observar al mismo tiempo cómo, por una parte, se agrupan las distintas Comunidades Autónomas en relación a estos dos componentes principales. Por otra parte, muestra el peso que las variables originales, transformadas en vectores, tienen en la conformación de cada uno de los componentes principales. Cuando dos de esos vectores se encuentran cerca, formando un ángulo cerrado, las variables que representan se encuentran positivamente correlacionadas, mientras que cuanto más cercano a 180 grados sea el ángulo que formen, mayor será su correlación negativa.

A partir de este método se puede observar cómo un par de variables, «Proporción de la población con estudios superiores» (Esuperiores) y «Abandono escolar tardío» (Abandono) tienen una alta correlación negativa entre sí y explican gran parte de la variación, y de las diferencias entre comunidades como País Vasco, por una parte, y, por otra, Extremadura, Baleares, Murcia o Andalucía. Existe asimismo, un conjunto de variables entre las que se encuentran la ya mencionada de «Proporción de la población con estudios superiores», junto con «Actividades de educación no formal en los últimos doce meses» (Enoformal) y

«Participantes que terminaron acción formativa sobre el total de parados» (Aformativa), que muestran cómo el clúster compuesto por País Vasco, Navarra, Cantabria y Cataluña destaca por la combinación de un alto desempeño entre su sistema educativo formal y las políticas activas de empleo. Además, un grupo de variables, compuesta por «Número de empleos directos del SAAD por cada 100 dependientes» «Número de atendidos con prestación económica familiar sobre el total de servicios entregados» «Número de PIAs de alta intensidad sobre el total de servicios entregados», las tres de la subdimensión «Políticas de cuidado a dependientes», explican la configuración del clúster formado por La Rioja, Madrid, Castilla y León y Galicia. Por último, las variables «Esperanza de vida escolar en el sistema educativo a los seis años», «Tasas brutas de escolarización en Formación Profesional», de la Dimensión Capacitación Tasa de escolarización 0-3 años, y Usuarios de comedor público (infantil, primaria y especial) sobre el total de alumnos, de la subdimensión «Políticas de atención a la infancia», explican por qué dentro de ese clúster Madrid se puede considerar un caso con una serie de atributos diferenciados.

GRÁFICO 6. ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de fuentes enumeradas en cuadros 2, 3, 4 y 5.

Por lo tanto, se puede afirmar que existen cuatro grupos de Comunidades Autónomas en función de una mayor o menor implantación del paradigma de la inversión social. Un primer grupo está compuesto por aquellas comunidades con un mejor desempeño en la dimensión «Capacitación e inserción», tanto en su sistema educativo formal como en las políticas activas de empleo. Entre ellas, destaca País Vasco, además de por un desempeño mucho mejor en dicha dimensión, por ser la única de este grupo que tiene también un alto desempeño en la dimensión «Defamiliarización». Un segundo grupo estaría compuesto por aquellas comunidades con un mejor desempeño en la dimensión «Defamiliarización», principalmente en las variables relacionadas con la implantación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. Entre ellas, destaca Madrid, por complementar estos servicios con mejores políticas de atención a la infancia, en cuanto a servicios de comedor escolar y guardería, así como por un mejor desempeño en cuanto a «Capacitación e inserción» a través de mejores políticas de Formación Profesional y de una mayor expectativa de vida en el sistema escolar. El tercer y el cuarto grupo se diferencian entre ellos principalmente por su desigual desempeño en la dimensión «Defamiliarización», donde aquellas comunidades con mejores políticas de atención a

la dependencia consiguen mejores resultados agregados que aquellas donde las políticas de cuidado tanto a infancia como a mayores son deficientes. En cualquier caso, una característica común a estos dos grupos son los pésimos resultados en cuanto a «Capacitación e inserción», marcados principalmente por la alta incidencia del abandono escolar temprano.

5. CONCLUSIONES

En los últimos tiempos ha venido cobrando una mayor relevancia la relación entre protección social y las transformaciones que en el ámbito económico demandan mayor dinamismo de la mano de obra. Al mismo tiempo, en el ámbito social, el progresivo envejecimiento de la población, junto con las persistentes dificultades para conciliar vida familiar y laboral, exigen una readaptación de los cuidados familiares en el contexto de una mayor feminización del mercado laboral. En estas circunstancias, destacan las propuestas de reforma de los sistemas de protección social, intentando superar aquellas circunscritas exclusivamente a la reducción de sus programas, para adaptarse a las crecientes demandas por capacitar y conservar la fuerza de trabajo. Entre dichas propuestas cabe destacar el paradigma de la inversión social, a través del fomento de aquellas intervenciones que, mayoritariamente en forma de servicios, pretenden capacitar a los individuos, complementando las acciones protectoras de los tradicionales sistemas de seguros sociales.

Considerando que las variaciones en los distintos Estados de Bienestar y, consecuentemente, en la extensión de sus reformas como la implantación del paradigma de la inversión social se dan no sólo entre países sino también a nivel subnacional, este artículo se ha realizado una comparación de este fenómeno a través del Estado Autonómico español. Para ello, en primer lugar, fue elaborado un índice compuesto, formado por un conjunto de catorce variables agrupadas en dos dimensiones: «capacitación y formación» y «defamiliarización». En segundo lugar, se aplicaron técnicas multivariantes, como el análisis de conglomerados y el análisis de componentes principales para identificar grupos relevantes de Comunidades Autónomas y las variables que influyen en su configuración.

De esta forma, fueron identificados cuatro grupos, siendo que el primero de ellos es significativamente diferente de los otros tres, y en él destaca el País Vasco. Las variables decisivas para configurar cada uno de los grupos son todas aquellas relacionadas con la dimensión «formación y capacitación», de forma que las relacionadas con la dimensión «defamiliarización» tuvieron una relevancia menor. Así, puede observarse cómo dentro del primer grupo de grado alto de desarrollo de la inversión social, sólo el País Vasco tiene valores altos también en la dimensión «defamiliarización». Asimismo, Comunidades Autónomas con los mayores valores en los indicadores de la dimensión «defamiliarización», como sería el caso de Madrid o Galicia, forman parte tan sólo del segundo grupo de grado medio de desarrollo de la inversión social. Por último, donde sí que existe una gran homogeneidad es en los casos del grupo de bajo desarrollo de la inversión social, donde pueden observarse comunidades autónomas, principalmente Baleares y Murcia, que tienen un pésimo desempeño prácticamente en todos los indicadores.

Los resultados presentados en esta investigación confirman en primer lugar que existen diferencias regionales significativas en cuanto al desempeño de las políticas sociales en España, en este caso aquellas relacionadas con la creación, movilización y preservación de la mano de obra. Estos resultados guardan relación con la literatura que señala la existencia modelos diferenciados de políticas sociales entre Comunidades Autónomas, en función de los distintos regímenes fiscales autonómicos, de los distintos factores inherentes al desarrollo político de cada una de ellas, y de la insuficiencia de mecanismos de coordinación por parte del Gobierno del Estado. En segundo lugar, muestran que las principales diferencias se dan en las políticas de formación y en las políticas activas de empleo. De esta forma, cabe observar que son aquellas políticas en donde los factores económicos y sociales, más allá de los políticos institucionales, tienen mayor relevancia en sus resultados, las diferencias son más significativas.

Por tanto, como conclusión, se puede afirmar que, dado que existen variación de las agendas y las políticas de inversión social en las distintas Comunidades Autónomas, que configuran significativas diferencias regionales, serían recomendables distintas acciones por parte de los gobiernos nacional y autonómicos. Aun considerando que, juntamente con los factores institucionales, otros factores sociales y económicos pueden influir en los resultados de las diferentes políticas que componen el paradigma de la inversión social, sería importante incidir en los instrumentos de coordinación, promoviendo así un desarrollo nacional más homogéneo. Además, cabría situar la dimensión «formación y capacitación» como prioritaria a la hora de establecer una agenda para su expansión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boje, T. y Ejrnæs, A. (2011). Family Policy and Welfare Regimes. En H. M. Dahl, M. Keränen y A. Kovalainen (eds.), *Europeanization, Care and Gender: Global Complexities* (pp. 77-93). Palgrave Macmillan.
- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Busemeyer, M. (2014). *Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Cambridge University Press.
- Busemeyer, M., de la Porte, C., Garrizmann, J. y Pavolini, E. (2018). The Future of the Social Investment State: Politics, Policies and Outcomes. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 801-809. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1402944>
- Daly, M. y Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x>
- De Deken, J. (2017). Conceptualizing and Measuring Social Investment. En A. Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 184-193). Oxford University Press.
- Del Pino, E. y Ramos, J. A. (2013). Políticas de Protección por Desempleo en Perspectiva Comparada: Hacia la Re-Mercantilización y la Activación. En E. Del Pino y M. J. Rubio (eds.), *Los Estados del Bienestar en la Encrucijada: Políticas Sociales en Perspectiva Comparada* (pp. 212-236). Tecnos.
- Dråbing, V. y Nelson, M. (2017). Addressing Human Capital Risk and the Role of Institutional Complementarities. En A. Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 128-139). Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). Towards the Good Society, Once Again? En G. Esping-Andersen (ed.), *Why We Need a New Welfare State?* (pp. 1-25). Oxford University Press.
- Estévez-Abe, M., Iversen, T. y Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: a Reinterpretation of the Welfare State. En P. Hall y D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 145-183). Oxford University Press.
- Freudenberg, M. (2003). *Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment* [OECD Science, Technology and Industry Working Papers, n.º 2003/16]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/405566708255>
- Gallego, R., Gomá, R. y Subirats, J. (2005). Spain, from State Welfare to Regional Welfare. En N. McEwen y L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare* (pp. 103-126). Routledge.
- Gallego, R. y Vilalta, M. (2016). Descentralización y (Des)Igualdad en el Estado Autonómico: Entre la Autonomía Política y la Financiación Territorial. En R. Gallego (ed.), *Descentralización y Desigualdad en el Estado Autonómico* (pp. 7-34). Tirant lo Blanch.
- Gallie, D. (2002). The Quality of Working Life in Welfare Strategy. En G. Esping-Andersen (ed.), *Why We Need a New Welfare State?* (pp. 96-129). Oxford University Press.
- Garrizmann, J., Hausermann, S., Palier, B. y Zollinger, C. (2017). *The World Politics of Social Investment* [Working Paper n.º 64]. Laboratoire Interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP). <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02177824>
- Gauthier, A. (2002). Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence? *Population*, 57(3), 447-474. <https://doi.org/10.2307/3246635>
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hemerijck, A. (2017). Social Investment and Its Critics. En A. Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 3-40). Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2018). Social Investment as a Policy Paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810-827. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401111>
- Hogan, J. y Howlett, M. (2015). Reflections on Our Understanding of Policy Paradigms and Policy Change. En J. Hogan y M. Howlett (eds.), *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics* (pp. 3-18). Palgrave Macmillan.
- Jenson, J. (2009). Lost in translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality. *Social Politics*, 16(4), 446-483. <https://doi.org/10.1093/sp/jxp019>
- Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10(1), 59-84. <https://doi.org/10.1177/1468018109354813>
- Jenson, J. (2017). Developing and Spreading a Social Investment Perspective: The World Bank and OECD Compared. En A. Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 207-215). Oxford University Press.
- Kvist, J. (2015). A framework for Social Investment Strategies: Integrating generational, Life Course and Gender Perspectives in the EU Social Investment Strategy. *Comparative European Politics*, (13), 131-149. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.45>
- León, M. y Muñoz-Mendoza, C. (2015). Servicios de Atención a la Infancia: ¿Política Asistencial o Educativa? En M. León (coord.), *Empleo y Maternidad: Obstáculos y Desafíos a la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar* (pp. 114-131). FUNCAS.

- León, M. y Salido, O. (2015). Políticas de Familia en Perspectiva Comparada. En M. León (coord.), *Empleo y Maternidad: Obstáculos y Desafíos a la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar* (pp. 59-79). FUNCAS.
- León, M. y Pavolini, E. (2014). «Social Investment» or Back to «Familism»: The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain. *South European Society and Politics*, 19(3), 353-369. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.948603>
- León, M. y Subirats, J. (2013). Descentralización del Sector Público y Protección Social. *Presupuesto y Gasto Público*, (71), 137-145.
- Lombardo, E. y León, M. (2015). Políticas de Igualdad de Género y Sociales en España: Origen, Desarrollo y Desmantelamiento en un Contexto de Crisis Económica. *Investigaciones Feministas*, (5) [Monográfico: Políticas públicas en tiempos de crisis. Un análisis desde la perspectiva de género], 13-35. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2014.v5.47986
- McEwen, N. y Moreno, L. (2005). Exploring the Territorial Politics of Welfare. En N. McEwen y L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare* (pp. 1-40). Routledge.
- Morel, N., Palier, B. y Palme, J. (2012). Beyond the Welfare State as We Knew it? En N. Morel, B. Palier y J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (pp. 1-30). Policy Press.
- OCDE (2019). *Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs*. Disponible en: <https://www.oecd.org/employment/activation.htm>
- Pérez, F., Cucarella, V. y Hernández, L. (2015). *Servicios Públicos, Diferencias Territoriales e Igualdad de Oportunidades*. IVIE y Fundación BBVA. Disponible en: https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/servicios-publicos-diferencias-territoriales-e-igualdad-de-oportunidades/
- Pfau-Effinger, B. (2005). Welfare State policies and the development of care arrangements. *European Societies*, 7(2), 321-347. <https://doi.org/10.1080/14616690500083592>
- Saraceno, C. (2015). A critical look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective. *Social Politics*, 22(2), 257-269. <https://doi.org/10.1093/sp/jxv008>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 33, noviembre de 2023
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 17-12-2022
 Modificado: 26-09-2023
 Aceptado: 27-09-2023
 Prepublicado: 19-10-2023
 Publicado: 03-11-2023
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11161>
 Páginas: 63-81



Referencia: Vadillo Lobo, E. (2023). Gobernanza y financiación de museos: análisis comparado de las modalidades existentes en los Estados Unidos de América y en los museos españoles de titularidad estatal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 63-81. <https://doi.org/10.24965/gapp.11161>

Gobernanza y financiación de museos: análisis comparado de las modalidades existentes en los Estados Unidos de América y en los museos españoles de titularidad estatal

Museums governance and financing: a comparative analysis between the United States of America and the national museums of Spain

Vadillo Lobo, Elena
 Administración Civil del Estado (España – Spain)
elena.vdl10@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Historia (UAM) y Magister en Gestión del Patrimonio Cultural (UCM). Ha cursado estudios sobre diversas disciplinas de gestión cultural en universidades de Estados Unidos (New York University –en posesión del Certificate in Arts Management– y The New School). Funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, ha desarrollado gran parte de su carrera profesional en el ámbito del marketing, ocupando puestos predirectivos y directivos en el Instituto de Turismo de España, con especial atención al turismo cultural.

RESUMEN

Contexto: En el marco del interés creciente por implicar a la sociedad en el sostenimiento de los museos de titularidad estatal en España, el modelo privado de gobernanza y financiación estadounidense, junto con el sistema de museos públicos de la Smithsonian Institution, proporcionan una amplia perspectiva para afrontar el futuro de la sostenibilidad económica en los museos públicos. Con el objetivo de inspirar un nuevo acercamiento a la gestión de los museos estatales en España, este artículo resulta pionero en analizar la financiación de estas instituciones culturales desde la perspectiva de la restricción de gasto asociada a cada fuente de ingresos, y su relevancia para construir un modelo financiero diversificado. **Metodología:** El método empleado se basa en el análisis de fuentes primarias (memorias anuales y documentación contable de los museos, normativa aplicable a la política pública museística en España) y fuentes secundarias procedentes de la extensa literatura estadounidense de gestión museístico-financiera, y de las escasas publicaciones sobre esta temática en España. **Resultados:** La comparativa practicada pone de manifiesto tanto las similitudes entre modelos españoles y estadounidenses aparentemente opuestos, como las marcadas diferencias en cuanto a posibilidades de financiación existentes dentro de los museos de titularidad estatal, distinguiendo entre aquellos gestionados por la Subdirección General de Museos Estatales, y los museos con estatuto propio. Estos últimos han caminado hacia la diversificación de fuentes de ingresos, a través de actividades comerciales propias, convergiendo parcialmente con la dinámica de los museos estadounidenses. **Conclusiones:** Este artículo concluye con la propuesta de diversas líneas de actuación para promover el incremento de la financiación privada en los museos de titularidad estatal, incidiendo sobre la estructura de liderazgo colegiado, su vinculación con la financiación del museo, la naturaleza de aquellas fuentes de financiación claves, o el empleo de las técnicas de marketing y fundraising, entre otros aspectos.

PALABRAS CLAVE

Gestión cultural; patronato; sostenibilidad económica de museos; marketing cultural; patrocinio.

ABSTRACT

Background: In the midst of a growing interest for engaging communities in funding museums ruled by the National Administration of Spain, a comparative study between their governance and financing, and the ones from the private US model, together with the Smithsonian Institution's public museum system, provides insights to face the future of public museums' economic sustainability. With the goal of inspiring new approaches to national museums' management in Spain, this paper is pioneer in analyzing the funding of these cultural institutions under the perspective of the restricted or unrestricted nature of the different assets and its weight within the revenue mix. **Method:** This research is based on the study of both, primary sources (museums' annual reports, its financial statements, bylaws and other rules applicable to the Spanish museum's public policy), and secondary sources from the extensive literature about museum financial management in the US, and the few approaches to this topic in Spain. **Results:** The comparative analysis states, on one hand, the similarities between seemingly opposite Spanish and American museums' schemes, and on the other hand, the deep differences within national museums, in terms of financial opportunities (those managed by the Deputy Directorate General for National Museums, and the ones with specific bylaws). This last group of museums has developed a greater revenue mix through auxiliary activities, in a partially similar way regarding American museums operations. **Conclusions:** This paper concludes with a proposal to address the issue of increasing private funding for Spanish national museums. It involves patronage's composition, its funding role, the nature of critical income sources, or the use of marketing and fundraising techniques, among other aspects.

KEYWORDS

Arts management; board; museum economic sustainability; cultural marketing; sponsorship.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA GOBERNANZA DE LOS MUSEOS ESTADOUNIDENSES. 1.1. EL BOARD OF TRUSTEES DE LOS MUSEOS PRIVADOS. 1.1.1. Responsabilidades y deberes de sus miembros. 1.1.2. Estructura interna y funcionamiento. 1.2. LA SMITHSONIAN INSTITUTION. 2. LA GOBERNANZA DE LOS MUSEOS ESTATALES EN ESPAÑA. 2.1. EL MARCO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA GOBERNANZA. 2.2. EL PATRONATO EN LOS MUSEOS ESTATALES. 3. LA NATURALEZA DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUSEÍSTICOS. 3.1. RECURSOS SIN RESTRICCIONES DE GASTO. 3.2. RECURSOS RESTRINGIDOS Y PRESIÓN FINANCIERA. 4. EL REVENUE MIX DE LOS MUSEOS. 4.1. FINANCIACIÓN PÚBLICA. 4.2. FINANCIACIÓN PRIVADA. 4.2.1. Donaciones individuales. 4.2.2. Aportaciones de fundaciones. 4.2.3. Financiación corporativa. 4.2.4. Ingresos derivados de las actividades del museo. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

Las políticas culturales que han caracterizado en las últimas décadas a los Estados Unidos de América y a España, se basan en concepciones muy diferentes sobre el papel de los poderes públicos en el sostenimiento de las instituciones vinculadas a las artes.

En el marco de una arraigada cultura filantrópica, Estados Unidos (EE.UU) presenta un modelo de financiación museística que otorga a la sociedad civil la principal responsabilidad en el sostenimiento de los museos. Esta base conceptual ha venido modelando, además de su estructura financiera, su gobernanza², organigrama interno, e incluso sus planteamientos estratégicos en lo relativo a su programación y proyectos expositivos. Sobre estos fundamentos, los grandes referentes de financiación privada conviven con un modelo público-privado de sostenimiento económico, representado por la Smithsonian Institution. Este panorama dual aporta al estudio comparado de los ecosistemas estadounidense y español de museos un considerable potencial analítico, proporcionando una amplia perspectiva para la reflexión sobre el futuro de los museos estatales.

¹ Agradezco a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

² El término «gobernanza» se emplea en referencia a la participación en el liderazgo de los museos de una pluralidad de actores que integran sus órganos colegiados de gobierno y estructuras directivas, de los que la sociedad civil es parte, confeccionando modelos de toma de decisiones basados en la colaboración público-privada, especialmente en lo que respecta a los museos públicos de ambos países objeto de análisis.

En España, la implicación directa de la esfera pública en su titularidad y gestión, ha llevado a un modelo en el que son mayoría los museos integrantes del sector público, aportando un marco jurídico y de funcionamiento adscrito a la normativa pública. Este es el caso paradigmático de los museos estatales cuya titularidad corresponde al Ministerio de Cultura y Deporte (MCD). El presente artículo centrará su atención, en lo que al modelo español respecta, en este conjunto de instituciones, abordando las diferencias que establece el desarrollo estatutario singularizado del que disponen algunas de ellas, y que dibuja dos tipologías con distinto margen para avanzar hacia modelos de gestión que involucren a la sociedad civil en el sostenimiento de los museos.

La sistemática de análisis que seguirá este artículo está basada en la adopción de los parámetros vigentes en EE.UU como punto de partida para examinar, desde esa óptica, el modelo de gobernanza y financiación de los museos estatales españoles. Ello con el objetivo de abordar su estudio desde una diferente perspectiva conceptual que, además de potenciar la comparativa entre ambos modelos de gestión museística, permita obtener conclusiones para la reflexión sobre las dinámicas de participación público-privada en la financiación de estas instituciones culturales.

Los sistemas de gobernanza y financiación de los museos se encuentran intrínsecamente relacionados, condicionando los primeros el origen principal de los recursos económicos que sustentan la institución museística. En consecuencia, el punto de partida analítico se centrará en la estructura de gobierno de los museos. Una vez estudiado este factor determinante, se abordará la estructura de ingresos característica de estas instituciones culturales en cada país, examinando la naturaleza de los diversos recursos económicos, en virtud del nivel de restricción de gasto que tengan asociados. Esta perspectiva de financiación se completará con el estudio de los componentes que integran un modelo de sostenimiento económico de los museos, basado en la diversificación de sus fuentes.

1. LA GOBERNANZA DE LOS MUSEOS ESTADOUNIDENSES

El modelo de gestión museística predominante en EE.UU es de carácter privado, en lo relativo tanto a su titularidad como al origen mayoritario de su financiación. Partiendo de esta premisa, los museos han establecido sistemas de gobernanza y organigramas funcionales dirigidos a generar ingresos propios y atraer recursos económicos tanto públicos como privados.

Un factor determinante de su forma de gobierno y su estructura financiera es la obtención de un status específico de entidad sin ánimo de lucro, que le da acceso a exenciones de impuestos sobre los ingresos que genere (derivados de actividades relacionadas con la misión propia), así como a posibilitar a sus beneficiarios exenciones fiscales sobre las cuantías donadas (Snider, 2022, p. 36). Se trata del status reconocido en la Sección 501(c)3 del Internal Revenue Code³, cuya obtención requiere de su previa solicitud y tramitación ante la agencia del Departamento del Tesoro estadounidense, denominada Internal Revenue Service (2022). Esta característica les proporciona una carta de naturaleza filantrópica, sobre la que ejercer una gobernanza colegiada.

1.1. El *Board of Trustees* de los museos privados

Los más de 35.000 museos existentes en EE.UU (Institute of Museum and Library Services, 2014) están comúnmente gobernados por un *Board of Trustees*, órgano colegiado que incorpora un número muy variable de miembros, teniendo todos ellos en común su compromiso con el sostenimiento del museo.

1.1.1. Responsabilidades y deberes de sus miembros

Esta forma de gobernanza implica para el museo contar con el sólido apoyo de los miembros del *board*, cuya pertenencia al mismo es voluntaria, no remunerada, e implica para cada uno de ellos una responsabilidad fiduciaria y de gobierno objetivada en tres deberes principales (BoardSource, 2016; 2021; Lakey, 2010):

- El denominado *duty of care* se refiere a su responsabilidad de gobierno, que incluye la aprobación del presupuesto anual, debiendo velar por el correcto uso de los recursos del museo.

³ Este artículo mantiene en lengua inglesa aquellos nombres propios, denominaciones de cargos de difícil equivalencia y conceptos que no disponen de sinónimo en lengua castellana para recoger todas las particularidades inherentes a cada denominación.

- El deber de lealtad, que enfatiza el compromiso con la misión inherente a la institución.
- El deber de obediencia, que conlleva el respeto a toda la legislación aplicable, así como a los estatutos y normas internas del museo.

De todas estas responsabilidades se deriva un profundo compromiso de cada miembro del *board* con la misión que la institución museística tenga encomendada, aspecto que afecta muy directamente a la financiación de la misma, ya que implica una obligación manifiesta de contribuir a su sostenimiento económico (Kaiser, 2019, pp. 34, 42 y 75; Snider, 2022, p. 71). Lejos de ser un aspecto soslayado de esta membresía, la expectativa de la institución para con la contribución económica de todos los miembros del *board* es una cuestión que se recomienda abordar frontalmente (Kaiser, 2019, p. 93), pudiendo llegar a plantear a cada miembro la firma de un acuerdo de compromiso que refleje la cuantía a aportar anualmente, así como aquella que cada uno ayude a conseguir de terceros, a través de su participación en la actividad de captación de fondos (*fundraising*) propia del museo.

1.1.2. Estructura interna y funcionamiento

La composición y estructura interna del *board* varía en función de las dimensiones del propio museo. Dadas las expectativas de contribuir anualmente con su propio capital al sostenimiento del museo, resulta frecuente entre las grandes instituciones museísticas el nombramiento de miembros cuyo patrimonio posibilite estas donaciones recurrentes, y la incorporación como *elective trustees* de destacadas figuras empresariales vinculadas a la filantropía. A modo de ejemplo, cabe mencionar el Museum Council del National Museum of African American History and Culture (NMAAHC) que, pese a la peculiaridad que implica su pertenencia a la Smithsonian Institution, dispone de un órgano de liderazgo que cuenta entre sus miembros con la Presidenta de la Andrew W. Mellon Foundation, o el Chairman y CEO de Bank of America, así como con personalidades mediáticas de la relevancia de Oprah Winfrey (NMAAHC, s. f.).

El funcionamiento interno del *board* se organiza comúnmente en torno a comités, que faciliten la labor de gobierno de sus integrantes y puedan alcanzar mayor profundidad en el debate de los diversos temas (Kaiser, 2019, p. 94). Los más frecuentes según BoardSource (2017) son: el comité ejecutivo, que en ocasiones puede llegar a tomar decisiones en nombre del *board*; el comité de gobernanza; el de desarrollo, que trata de implicar a los distintos miembros en la labor de *fundraising*; y por último, el comité de finanzas, que revisa el presupuesto anual y la documentación financiera de la institución.

Este esquema de gobernanza se completaría con la cúpula directiva museística, bajo el *Chief Executive Officer* (CEO) y/o del *Museum Director*. Esta figura es elegida directamente por los miembros del *board* para desempeñar su rol directivo de forma retribuida, con el objetivo de servir de nexo con la plantilla del museo y participar directamente en su planificación y gestión operativa.

Esta estructura de gobernanza ha ido evolucionando a partir de un esquema de figura directiva que gestionaba tanto la faceta artística como la administrativa (Kaiser, 2019, p. 98), como consecuencia, entre otros factores, de la mayor complejidad adquirida por el propio sistema de financiación.

1.2. La Smithsonian Institution

La excepción más notable al panorama de museos privados es la Smithsonian Institution, que desde el punto de vista de las artes visuales, integra 21 museos (incluyendo el National Museum of the American Latino y el Smithsonian American Women's History Museum, ambos en fase de creación), caracterizados desde la perspectiva financiera por disponer de una aportación de fondos públicos, suministrados por el Congreso de EE.UU. Esta asignación pública va destinada a gastos operativos y de inmuebles⁴, y convive necesariamente con diversas fuentes de financiación privada.

Desde la perspectiva de la gobernanza, estos museos dependen colectivamente del denominado *Board of Regents*, integrado por 17 miembros (The Smithsonian Institution, 2022b). La naturaleza pública de la Smithsonian Institution tiene su reflejo en este órgano de gobierno, del que forman parte el Presi-

⁴ Son financiados con fondos públicos los costes de personal, arrendamientos y suministros, mantenimiento de edificios, conservación de las colecciones y servicios administrativos centrales. (www.si.edu). Por su parte, los gastos de inmuebles engloban «planning and design, revitalization, and construction of the Institution's physical infrastructure» (<https://www.si.edu/dashboard/people-operations>).

dente de la Corte Suprema y la Vicepresidenta del Gobierno de EE.UU, además de otros 6 «regentes» vinculados al Congreso Federal. Si bien los 9 miembros restantes carecen de este «vínculo legislativo», además de residir en distintos Estados (a excepción de dos representantes del Distrito de Columbia), han de ser propuestos por el *Board* y nombrados por el Congreso. Ello le confiere un amplio protagonismo en el liderazgo de estos 21 museos, aspecto que no es óbice para que cada uno disponga de un «órgano de liderazgo específico», donde tienen cabida miembros con un perfil más próximo al que tradicionalmente integra los *board of trustees* de las organizaciones museísticas privadas sin ánimo de lucro. Sus funciones suelen ir dirigidas al ámbito consultivo y de *fundraising*, así como de apoyo a las actividades propias de cada museo, a partir del conocimiento, experiencia o contribución filantrópica, con respecto a la misión específica de cada institución.

Por último, cabe mencionar la figura del Secretario de la Smithsonian Institution, encargado de supervisar los 21 museos que la integran, y miembro recurrente de los *boards* y consejos de los que cada uno se ha dotado.

2. LA GOBERNANZA DE LOS MUSEOS ESTATALES EN ESPAÑA

El panorama museístico español está integrado por más de 1.500 museos y colecciones museográficas, según el Directorio de Museos y Colecciones de España (<http://directoriomuseos.mcu.es/>), siendo el 72% de titularidad pública. Esta circunstancia conduce, en la mayoría de los casos, a una gestión pública de los mismos, estando en consecuencia, subordinada al corpus normativo público que le resulte de aplicación, aspecto a partir del cual se define, tanto su modelo de gobernanza como su régimen de financiación.

2.1. El marco jurídico-administrativo de la gobernanza

Centrando el análisis en la Administración General del Estado (AGE), los más de 170 museos y colecciones museográficas dependientes de los distintos Departamentos Ministeriales, en lo relativo tanto a su titularidad como a su gestión (con la única excepción del Museo Thyssen-Bornemisza, de gestión privada), rigen su gobernanza y su actuación por la legislación pública aplicable, incluida la presupuestaria y de contratación⁵, además de la normativa específica que resulte de aplicación a cada institución.

Sobre esta base legislativa común, existe una variada casuística en materia de gobernanza y gestión de los museos de titularidad estatal, muchos de ellos de gestión transferida a las administraciones autonómicas, otros directamente gestionados por Departamentos Ministeriales, y otros con un modelo de gestión desarrollado estatutariamente. Este último es el caso de dos instituciones de gran notoriedad: el Museo Nacional del Prado (MNP) y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (MNCARS). Aunque adscritas al MCD, ambas «se rigen por su legislación propia», tal y como establece el artículo 1.5 del Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte.

En el caso del MNP, esta legislación propia se concreta en la Ley 46/2003, de 25 de noviembre, reguladora del Museo Nacional del Prado, y en el Real Decreto 433/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Museo Nacional del Prado.

Por su parte, el MNCARS dispone de un sistema de gobernanza y gestión definido en la Ley 34/2011, de 4 de octubre, reguladora del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, así como en el Real Decreto 188/2013, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, modificado por el Real Decreto 933/2013.

Tanto la Ley 46/2003 como la Ley 34/2011 presentan un régimen análogo, caracterizado en las exposiciones de motivos de ambas normas por: «un régimen jurídico de derecho público»; «un régimen de perso-

⁵ Además de resultar de aplicación la Ley 16/1985, de 26 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y el Real Decreto 620/1987, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos, el corpus normativo al que está sujeta la gestión de las instituciones museísticas de titularidad estatal incluye, entre otras, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, o la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

nal basado en el derecho laboral»; «un régimen de contratación sometido a la Ley de Contratos del Sector Público» y «un régimen presupuestario específico ... que permita la aplicación de los recursos financieros propios a las actividades del Museo⁶».

2.2. El Patronato en los museos estatales

La figura de gobernanza de los museos de titularidad estatal más similar al modelo de *board* estadounidense es la del patronato⁷, que como órgano colegiado de la AGE, rige su funcionamiento por lo dispuesto en la Subsección 2.^a del Capítulo II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el caso de los museos cuya titularidad corresponde al MCD, la presidencia de estos patronatos la ostenta la persona titular de este Departamento Ministerial, con alguna salvedad de presidencia conjunta con la persona titular de la Presidencia del gobierno autonómico donde se ubique el museo.

La gobernanza del patronato se completa con las figuras de la Presidencia y la Dirección del museo, tal y como reflejan el artículo 3 del Real Decreto 433/2004, relativo al MNP, y el artículo 4 del Real Decreto 188/2013, sobre el MNCARS.

En cuanto que órgano colegiado, la composición del patronato de los museos de titularidad y gestión estatal, se rige por lo previsto en el artículo 21 la Ley 40/2015, caracterizándose por el peso de la representación pública. La práctica totalidad de las vocalías de carácter nato están integradas por altos cargos de la Administración de diverso rango. Las únicas excepciones son, en términos generales, la presencia de personal directivo con rango de Subdirector General, así como la del máximo representante de entidades asociativas o fundacionales cuya misión está intrínsecamente unida a la del museo, tal y como ocurre con las fundaciones de amigos de museos.

Es en el ámbito de las vocalías designadas donde tienen cabida personas no integrantes de la jerarquía administrativa. El perfil de méritos establecido para formar parte de este órgano rector es ser «personas de reconocido prestigio o competencia en asuntos relacionados con la Cultura y las Artes Plásticas⁸», o bien aquellas que hayan destacado por «sus servicios o ayudas» al museo.

El «compromiso» de sostenimiento económico del museo por parte de los vocales de un patronato, se concreta en la función de «fomentar e impulsar la participación de la sociedad en el enriquecimiento de las colecciones del Museo y en el sostenimiento del mismo⁹». Se trata, por tanto, de un pronunciamiento general a favor de promover entre terceros la financiación de origen privado como fuente supletoria de ingresos de las instituciones museísticas.

Este pronunciamiento teórico se materializa en la práctica, fundamentalmente, a través de patrocinios de corporaciones directamente vinculadas con algunos de los «vocales designados». Ejemplo de ello es el MNP que cuenta, como vocales del Real Patronato, con el actual Presidente del Consejo de Administración de Iberdrola, y el Presidente del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Museo Nacional del Prado, s. f.), entidades con las que este museo ha firmado sendos convenios de colaboración, publicados en el BOE de fechas 28 de junio de 2022 y 1 de febrero de 2021, respectivamente.

Comparativamente con el Board of Regents de la Smithsonian Institution, se observa una clara similitud en la composición de ambos órganos colegiados, derivada de la destacada presencia de miembros de los poderes públicos a nivel nacional, así como de representantes políticos de ámbito territorial en la composición del patronato.

⁶ Esta literalidad se corresponde con la contenida en el Apartado IV de la exposición de motivos de la Ley 46/2003, y el Apartado V de la Exposición de Motivos de la Ley 34/2011. Con ligeras diferencias de redacción entre ambas normas, la última frase citada se corresponde con aquella dada a la Ley reguladora del MNCARS.

⁷ Son ejemplos de museos de titularidad estatal regidos por la figura del Patronato, además de los dos grandes museos con desarrollo estatutario propio (MNP y MNCARS), el Museo Arqueológico Nacional (Patronato creado por el Real Decreto 570/1999), el Museo Nacional de Arqueología Subacuática (Patronato definido en el Real Decreto 1508/2008 de regulación de este museo) y el Museo Nacional y Centro de Investigación de Altamira (Patronato creado por el Real Decreto 172/2010).

⁸ Artículo 6.2.b) del Real Decreto 188/2013. Se pueden observar otras redacciones análogas en el artículo 2.1.c) del Real Decreto 570/1999, así como en el artículo 7.3 del Real Decreto 1508/2008.

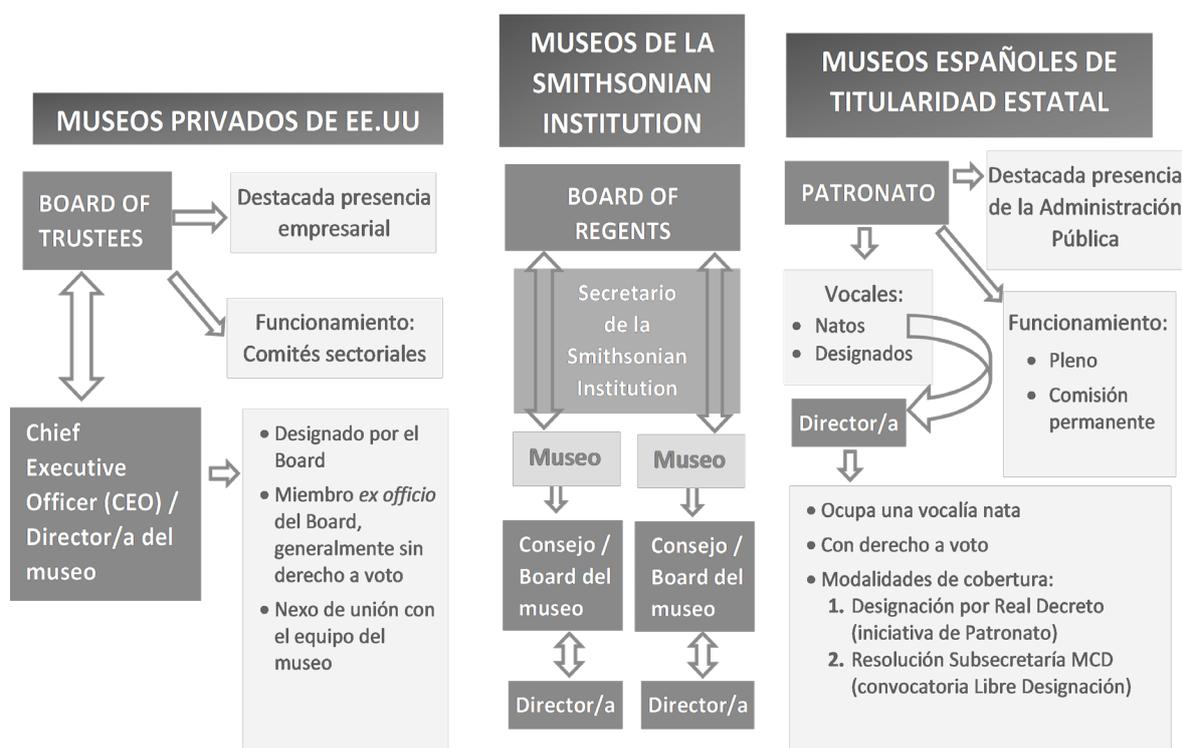
⁹ Esta función del Pleno aparece con idéntica redacción en la descripción competencial de los Patronatos del MNP [artículo 5.3.f) del Real Decreto 433/2004], el Museo Arqueológico Nacional [artículo 4.A).2 del Real Decreto 570/1999] y del MNCARS [artículo 7.1.c) del Real Decreto 188/2013].

No obstante lo anterior, en el caso de la Smithsonian Institution existe un órgano de liderazgo cuya composición refleja un notable predominio de vocales procedentes del ámbito privado. El nexo de unión se establece en función de su experiencia, conocimiento e incluso vinculación personal con la misión que cada museo tenga encomendada. Ello se traduce en la convivencia del Board of Regents, como entidad de carácter «supra-museístico», con otros órganos específicos para cada museo, de composición más similar a los *board of trustees* de los museos privados, y de los que forma parte el Secretario o CEO de la Smithsonian Institution, actuando así como nexo de unión entre ambos órganos. Además del citado Museum Council del NMAAHC, se puede tomar como ejemplo el Board of Trustees del Cooper Hewitt Smithsonian Design Museum (<https://www.cooperhewitt.org/board-of-trustees/>).

La existencia de estos dos niveles de liderazgo colegiado, del que carecen los museos estatales españoles, permite compaginar la responsabilidad pública con una estructura particular de cada museo, capaz de adaptar la toma de decisiones a la realidad de la institución, al carácter de sus fondos museográficos, a la misión que tiene encomendada, a su relación con la comunidad local, y al sostenimiento económico de su actividad a través de fondos privados.

El siguiente diagrama resume gráficamente los diferentes esquemas de gobernanza museística que se acaban de analizar, facilitando así su comparativa de forma visual.

FIGURA 1. ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA COLEGIADA DE LOS MUSEOS



Fuente: Elaboración propia.

3. LA NATURALEZA DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUSEÍSTICOS

Los «activos» financieros de los museos estadounidenses se pueden categorizar en función de su nivel de restricción de gasto, siendo esta una perspectiva intrínseca a los criterios contables que aplican a aquellas entidades sin ánimo de lucro con una contabilidad basada en el devengo (*accrual*).

El presente epígrafe aborda también desde esa óptica el esquema de financiación propio de los museos estatales españoles, permitiendo así observar los paralelismos reales que se producen en la gestión de ambos modelos financieros.

3.1. Recursos sin restricciones de gasto

Los ingresos sin restricciones para su gasto de los que dispone un museo en EE.UU, proceden principalmente de su ámbito propio de actividad, e incluyen:

- Ingresos derivados de la taquilla del museo.
- Cuotas procedentes de su programa de membresía.
- Ingresos generados por las actividades comerciales y de explotación de la infraestructura museística.
- Donaciones monetarias individuales que no comportan ningún condicionante para su gasto ordinario.
- Donaciones realizadas por instituciones y/o corporaciones, en el marco de actividades conjuntas de marketing.

Estos ingresos de libre disposición para el museo actúan como indicativo de su propia «salud financiera», dada la disponibilidad inmediata de los mismos para responder a las necesidades operativas del museo, así como a gastos extraordinarios o imprevistos.

La relevancia de este tipo de recursos ha sido puesta de manifiesto por muy diversas entidades del sector no lucrativo estadounidense, como el Nonprofit Finance Fund, y por autores como Clara Miller (2003; 2017), quien remarca la importancia de disponer de liquidez en su estructura de capital.

Por su parte, la estructura tradicional de financiación de la mayoría de museos de titularidad estatal en España se caracteriza por su vinculación a los Presupuestos Generales del Estado (PGE¹⁰), que proporcionan a la institución museística el grueso de los recursos económicos con los que funcionar anualmente.

Aquellos museos cuya gestión directa ejerce la Subdirección General de Museos Estatales del MCD, carecen de capacidad para generar la tipología de recursos anteriormente descrita, percibiendo únicamente ingresos finalistas a través de los PGE, o bien patrocinios privados en especie, definidos mediante convenios de colaboración. Cuando el patrocinio consta de una aportación dineraria, la entidad perceptora de la misma no es la unidad administrativa responsable de la gestión museística, sino una figura de naturaleza fundacional. Esta incapacidad jurídica para la percepción directa de ingresos privados a favor de estos museos, o de la unidad directiva que los gestiona, puede actuar como factor limitativo de las oportunidades de estos museos para con la sociedad, minimizando potenciales esfuerzos de marketing que mejoren su visibilidad y, con ello, el consumo cultural de su oferta museística.

Esta situación contrasta con la capacidad del MNP y el MNCARS para emplear los ingresos derivados de su actividad, recogida en el artículo 15.1.e) del Real Decreto 433/2004, y el artículo 22.1.e) del Real Decreto 188/2013, respectivamente. Su regulación estatutaria se ve reforzada por los propios objetivos del programa presupuestario 333A de los PGE que, en lo relativo a estos dos museos, recoge como objetivo el «aumento de los recursos propios del Museo» (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021, pp. 310 y 312). Como fuentes de estos recursos, cuyas previsiones sirven de indicadores de seguimiento al cumplimiento de este objetivo, aparecen recogidos la «venta de entradas», la «venta de publicaciones y productos comerciales» y los «patrocinios» (además de los «cánones», en el caso del MNCARS). En coherencia con el modelo estadounidense, esto implica el reconocimiento «oficial» del conjunto de ingresos propios «no restringidos» como la vía para avanzar hacia la autofinanciación.

No obstante, ambos museos cuentan con regulaciones sobre las tarifas¹¹ aplicables a cada horario y colectivo de visitantes, a la utilización de espacios del museo por parte de terceros, así como a cualquier otra actividad no gratuita realizada en sus instalaciones, y que tienen la consideración de tasas y precios públicos, aspecto que les confiere una considerable inelasticidad.

3.2. Recursos restringidos y presión financiera

Bajo la categoría de recursos restringidos, se incluyen en el entorno estadounidense aquellos con limitaciones de gasto asociadas, ya sean permanentes o temporales, o bien derivadas del propósito concreto para el que fueron concedidos.

¹⁰ Así aparece recogido en el *Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo XIV* (Sección 24) de los PGE de 2022, cuyo Programa 333A está destinado a los museos.

¹¹ A modo de ejemplo, en el caso del MNP las tarifas vienen reguladas a través de sendos acuerdos de la Comisión Permanente del Real Patronato del Museo, que establecen los precios públicos de entrada y «prestación de servicios y actividades», publicados en el BOE del 22 de diciembre de 2020, y 26 de diciembre de 2017, respectivamente.

Esta categoría responde fundamentalmente a la vía de financiación conocida como **endowment**, ampliamente extendida en el ámbito cultural estadounidense, que consiste en una donación financiera finalista, a favor de una entidad sin ánimo de lucro, caracterizada por la imposibilidad de gasto directo de la cuantía donada –denominada *principal*–, que solo está disponible para ser invertida. A la financiación efectiva del museo se destinaría una parte de los intereses de la inversión, que han de ser necesariamente empleados con el objetivo que motivó la donación inicial.

Un ejemplo de la relevancia económica de estos fondos la proporciona la documentación contable del Metropolitan Museum of Art de Nueva York (MET, 2021, p. 23), que en la anualidad fiscal 2020-2021 señalaba 800 fondos englobados bajo esa figura. En el ejercicio anterior, dicho museo refería una cartera de inversiones que incluía, entre otros componentes, valores bursátiles, fondos de inversión de alto riesgo (*hedge funds*), fondos de empresas no cotizadas en bolsa, fondos de activos inmobiliarios, renta fija privada y deuda pública (MET, 2020, pp. 58-62). Como tales inversiones, conllevan un «factor de riesgo» que puede aportar incertidumbre en el ámbito financiero de estos museos, al estar sometidas a la coyuntura económica de cada momento, tal y como ocurrió con la crisis financiera de 2008, por la que se vieron afectados diversos museos (Haimerl, 2021; Ramos, 2020).

Por tanto, esta figura de financiación supone implicar a la institución museística en el ámbito de las inversiones y su gestión, incorporando así una variable totalmente ajena a su esencia histórico-artística, pero que la mayoría de los museos estadounidenses han de ser capaces de gestionar como parte de su estructura de capital.

Si bien el *endowment* es una figura que se observa alejada del ámbito español, el modelo de financiación vigente en el mismo también presenta limitaciones, aunque de diferente índole. El protagonismo de los PGE en la financiación de los museos estatales, lleva implícitas restricciones de gasto propias de las normas de gestión presupuestaria pública, con cuantías vinculadas a los diferentes capítulos presupuestarios, y pautas específicas para realizar transferencias de crédito entre ellos.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), asociado a los fondos Next Generation EU, ha supuesto una fuente adicional de recursos económicos vinculados a proyectos específicos, cuya ejecución puede llegar a extenderse hasta 2026. A modo de ejemplo, se pueden mencionar los fondos asignados al MNP y al MNCARS, en el marco del componente 24 (Revalorización de la industria cultural) de la política palanca IV (Impulso de la industria de la cultura y el deporte) del PRTR. Estos fondos van dirigidos a los proyectos C24.I03.P01 (MNP: Campus Prado Digital y Formación) y C24.I03.P02 (MNCARS), respectivamente (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021, pp. 606-608).

El carácter anual de la regulación presupuestaria pública, conlleva la inexistencia de una categoría de restricciones temporales al empleo de los recursos económicos disponibles. En el modelo estadounidense, sin embargo, son habituales estas restricciones sobre donaciones económicas que, pese a haberse materializado a favor del museo, no se encuentran disponibles para su gasto en el ejercicio corriente, al estar vinculadas a proyectos específicos a desarrollar en años venideros.

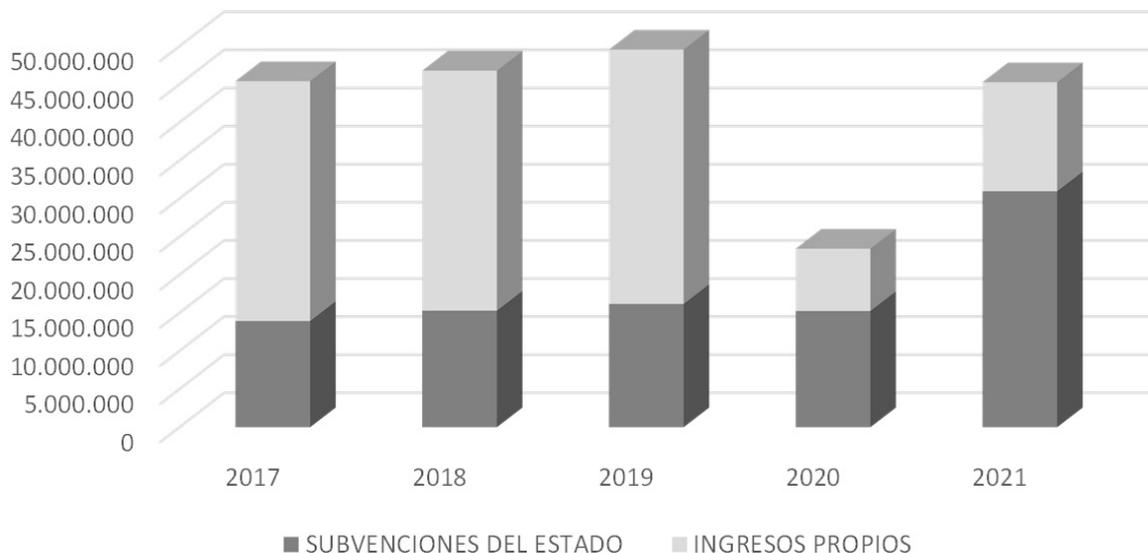
Uno de los retos de la gestión financiera museística en EE.UU es mantener un cierto equilibrio dentro de la estructura de capital del museo, de forma que se aleje el riesgo de «*super-illiquidity*» (Miller, 2003), caracterizado por una falta extrema de liquidez y un excesivo peso de los recursos con restricciones de gasto, los cuales pueden llegar a implicar, a su vez, una mayor presión sobre la tesorería del museo.

Esta estructura de ingresos restringidos lleva consigo una notable presión financiera, a la que los museos de EE.UU llevan respondiendo, desde hace décadas, a través del marketing y el *fundraising*, para incrementar la generación de ingresos sin restricciones de uso.

En el ámbito estatal español, son el MNP y el MNCARS las dos instituciones que han experimentado, en los años previos a 2020, un nivel de presión financiera más próximo al de los museos estadounidenses, debido a la necesidad de obtener un cierto volumen de ingresos propios que les permitieran complementar la dotación pública estatal (MNP, 2021, p. 206) para su sostenimiento. No obstante, el enfoque garante de la estabilidad financiera que se deriva de los PGE del ejercicio 2022, dirigido a proporcionar «crédito suficiente para poder atender todas las necesidades» (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021, p. 300), supone una diferencia notable respecto a los museos de EE.UU, que no han contado con esta garantía de sostenimiento público integral para hacer frente a los efectos de la pandemia.

Así queda plasmado en el siguiente gráfico evolutivo, referido al MNP, donde se observa, por un lado, el notable nivel de autofinanciación alcanzado por esta institución antes de la pandemia –aspecto tan destacable como único en el panorama de museos estatales–, y por otro, el respaldo público para mitigar sus efectos sobre la merma de ingresos propios que venía generando esta institución.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DEL ORIGEN DE LOS INGRESOS EN EL MUSEO NACIONAL DEL PRADO



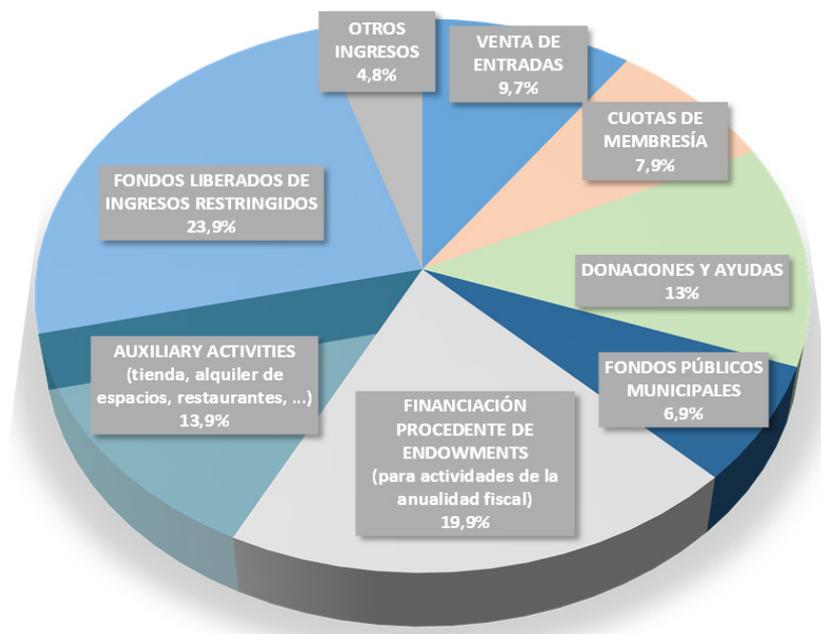
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos incluidos en las memorias de actividades del MNP.

4. EL REVENUE MIX DE LOS MUSEOS

El sostenimiento de los museos privados estadounidenses es posible gracias a un conjunto de fuentes de ingresos de naturaleza mayoritariamente privada, procedente fundamentalmente de particulares, fundaciones y corporaciones que, junto con las aportaciones de origen público, y los beneficios generados por las actividades comerciales del propio museo, conforman una estructura de ingresos diversificada, denominada *revenue mix*, que refuerza la salud financiera de la institución.

El siguiente gráfico muestra, a modo de ejemplo, la heterogénea composición de los ingresos recibidos por el MET durante el ejercicio fiscal 2021-2022.

FIGURA 3. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS RECIBIDOS POR EL METROPOLITAN MUSEUM OF ART DE NUEVA YORK EN LA ANUALIDAD FISCAL 2021-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos incluidos en la memoria de la anualidad fiscal 2021-2022 del museo.

Adicionalmente, este gráfico permite observar la importante presencia de fondos con restricciones temporales de gasto, de los que el museo pudo disponer en la anualidad fiscal de referencia.

4.1. Financiación pública

Los mecanismos públicos de financiación con que cuentan los museos privados en EE.UU, están estructurados a través de la agencia federal National Endowment for the Arts (NEA, 2012; 2022), y de un conjunto de agencias territoriales focalizadas en las artes (<https://www.arts.gov/state-and-regional-arts-organizations>).

Estas ayudas públicas, dirigidas a la consecución de proyectos concretos, tienen carácter supletorio en el conjunto de la financiación museística, tal y como evidencian los datos proporcionados por la Association of Art Museums Directors (AAMD), según los cuales en 2017 la aportación gubernamental al sostenimiento de los museos de arte norteamericanos se situaba en un 15,5% (AAMD, 2018, p. 6).

Este peso desigual de la financiación pública y privada, presenta una estructura inversa a la de los museos englobados en la Smithsonian Institution, al proceder del Congreso Federal una media del 63,8% de sus ingresos totales entre 2017 y 2021. Este esquema de financiación mixta es el que resultaría más próximo a museos españoles como el MNCARS, con un porcentaje medio de aportación estatal sobre el presupuesto anual de gasto ejecutado entre 2017 y 2021 del 75,6%¹².

Conforme a lo anterior, la siguiente tabla resume las principales características de la cobertura pública recibida por las distintas tipologías de museos objeto del presente estudio:

FIGURA 4. CARACTERÍSTICAS DE LOS FONDOS PÚBLICOS POR TIPOLOGÍA DE MUSEOS

	Museos privados de EE.UU	Museos pertenecientes a la Smithsonian Institution	Museos nacionales con régimen estatutario propio	Museos de titularidad estatal gestionados por el MCD
Procedencia	<ul style="list-style-type: none"> National Endowment for the Arts Otras agencias federales (Institute of Museum and Library Services, ...) Agencias culturales de carácter territorial 	Congreso Federal de EE.UU	<ul style="list-style-type: none"> AGE – Ministerio de Cultura y Deporte (incluida financiación europea a través del PRTR) Otras Administraciones Públicas para proyectos concretos 	Administración General del Estado
Ámbito de cobertura	Concesión de cuantías dirigidas a impulsar proyectos específicos	<ul style="list-style-type: none"> Gastos de personal Gastos de infraestructura Arrendamientos Suministros Conservación de las colecciones 	Asignación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para financiar parcialmente funcionamiento y actividad	Asignación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para financiar funcionamiento y actividad

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Financiación privada

El análisis de las distintas fuentes privadas de financiación de los museos se organizará en base a la naturaleza de los sujetos de los que procede. Pese a la convergencia que en ocasiones se produce entre el origen fundacional y el corporativo, derivado del recurso por parte de las empresas a figuras organizativas

¹² Estos porcentajes proceden de cálculos realizados a partir de los datos absolutos recogidos en el Smithsonian Metrics Dashboard (Smithsonian Institution, 2022a) y en las memorias de actividades del MNCARS (2018; 2019; 2020; 2021; 2022), respectivamente.

de carácter fundacional para llevar a cabo proyectos filantrópicos, dadas las particularidades que todavía presentan ambas esferas —especialmente en el caso español—, se ha optado por mantener la siguiente clasificación cuatripartita para poder analizarlas con mayor especificidad.

4.2.1. Donaciones individuales¹³

La principal característica de la financiación de los museos estadounidenses, y diferencia notable con respecto al patrón que sigue la mayoría de museos españoles, es el protagonismo de la financiación privada de carácter individual. Las donaciones particulares configuran una fuente clave de ingresos para las organizaciones culturales en EE.UU, que ya en el año 2000 suponía el 60 % de la financiación (DeVos Institute of Arts Management, 2015, p. 15). Ello tiene un origen histórico-cultural inexistente en países de Europa Continental como España, donde se hace referencia a contribuciones individuales «a través del IRPF, a la cultura y el patrimonio» de «carácter residual» (Rubio-Arostegui y Villarroya, 2019, p. 31).

Las donaciones monetarias individuales que reciben los museos estadounidenses engloban una gran variedad de aportaciones, tanto por su cuantía como por la vía de obtención y el nivel de «restricción» de dichos fondos, incluyendo desde pequeñas contribuciones en el marco de campañas anuales de *fundraising* entre la membresía del museo, hasta aportaciones millonarias bajo la forma del *endowment*. Las cuantías procedentes de los miembros del *board of trustees*, en virtud de las «obligaciones» inherentes a su status, también se enmarcarían en este tipo de donaciones, al igual que aquellas vinculadas a herencias y legados (*planned giving*).

Un aspecto clave de esta fuente de ingresos es su repercusión en la obtención de deducciones fiscales, de forma que al ánimo filantrópico de estas donaciones, se añade el beneficio fiscal para el donante, al disponer la gran mayoría de museos del status de exención fiscal que aporta la citada Sección 501(c)(3) del Internal Revenue Code.

Si bien no es posible determinar porcentualmente el peso medio que estas donaciones tienen en los ingresos recibidos por los museos estadounidenses, debido a la ausencia de una formulación equiparable en cuanto a la nomenclatura de origen, los listados de donantes publicados por estas instituciones, son buena muestra de la relevancia de esta fuente de ingresos. A modo de ejemplo, se puede citar el Philadelphia Museum of Art (2021, pp. 23-27) que, pese a no encontrarse entre las instituciones museísticas del país con mayor volumen de activos, dispuso en el ejercicio fiscal de 2021 de 9 donaciones individuales por cuantías millonarias, la mitad de las cuales alcanzaba o superaba los 2,5 millones de dólares USA.

La estrategia y actuación de cada museo en el ámbito del *fundraising* tiene una gran relevancia para la captación de este tipo de ingresos, gracias al diseño de campañas y otras actividades que promueven de forma reiterada este tipo de donaciones y permiten gestionar y hacer evolucionar la relación del museo con cada donante.

Al margen de las iniciativas de *crowdfunding* llevadas a cabo por el MNP o el Museo Nacional Thyssen-Bornemisza, para los museos españoles gestionados por la Subdirección General de Museos Estatales, la percepción de donaciones dinerarias individuales no resulta factible, por cuanto la beneficiaria de la potencial contribución económica de un particular no podría ser la propia institución museística, como consecuencia de la normativa pública que le resulta de aplicación.

Mención específica merecen los **programas de fidelización o membresía** de los museos, por cuanto suponen una fuente de ingresos no restringidos y, en muchas ocasiones, un valioso punto de entrada para futuras donaciones. En EE.UU estos programas tienen un notable peso estratégico desde la perspectiva del *fundraising*, ya que identifican a un colectivo muy próximo a la misión del museo, susceptible de incrementar sus vínculos filantrópicos con el tiempo.

Los escasos datos agregados anteriores a la pandemia señalan un peso del 7 % de los programas de membresía en la financiación de instituciones museísticas norteamericanas (AAMD, 2018, p. 6). No obstante, las cantidades que los museos estadounidenses reciben por esta vía resulta muy variable, observándose un amplio peso en museos de las dimensiones del MET, que ingresó por este concepto más de 26 millones de dólares USA, durante la anualidad fiscal de 2022 (MET, 2022, p. 19), o el MoMA, que durante el mismo periodo ingresó más de 13 millones (MoMA, 2022, p. 4).

¹³ Bajo este epígrafe se engloban las donaciones de carácter monetario, no incluyendo aquellas integradas por obras de arte, por no considerarse como fuente de financiación directa del museo.

La principal diferencia que en este ámbito presenta el modelo español de museo estatal, reside en la gestión efectiva de estos programas por parte de fundaciones o asociaciones de «amigos» de cada museo. Estas entidades pueden percibir las cuotas de esta membresía y gestionar las cuantías en coherencia con su misión de apoyo al correspondiente museo.

4.2.2. Aportaciones de fundaciones

Con un panorama liderado por instituciones como la Andrew W. Mellon Foundation, Bloomberg Philanthropies, o la Ford Foundation, el ámbito fundacional viene contribuyendo a la financiación de los museos privados en EE.UU a través de aportaciones a proyectos específicos. La relevancia cuantitativa de los fondos fundacionales, referidos a la anualidad de 2019, se cifra en 604 millones de dólares USA, distribuidos a través de 2.754 ayudas concedidas a instituciones museográficas del país (Mukai, 2022, p. 4). En dicha anualidad, los museos recibieron el 24 % del total aportado por las fundaciones al ámbito de la cultura.

Dentro del sector fundacional privado en España, resulta especialmente relevante la presencia de entidades cuya misión está unívocamente ligada a un museo específico. Este es el caso de las fundaciones de amigos de museos, rara vez existentes en el panorama estadounidense. Los beneficios que percibe el museo de este tipo de fundaciones van más allá de las cuantías económicas que le puedan transferir (en los casos en que ello resulte normativamente factible), extendiéndose al ámbito de las donaciones de obras de arte y de la organización de actividades educativas, pudiendo colaborar también en el marco de exposiciones temporales. Estas fundaciones son las que *de facto* llevan a cabo la política de fidelización de la institución museística, recibiendo las aportaciones económicas procedentes de las membresías. En ellas descansa la relación del museo con sus «amigos», lo cual confiere a estas fundaciones un gran potencial en materia de *fundraising*.

En el caso de los museos de titularidad estatal sin desarrollo estatutario, estas fundaciones también desempeñan un papel instrumental, ya que pueden actuar como perceptoras directas de aportaciones económicas de terceros, recibiendo el museo una contribución en especie, a partir de dicha aportación dineraria. Un ejemplo de ello es el Convenio entre el MCD, la Fundación Mutua Madrileña y la Fundación Museo Sorolla (de la que depende el programa de membresía asociado al museo) para el desarrollo de actividades culturales en este museo (publicado en el BOE del 7 de mayo de 2022), según el cual la aportación económica de la Fundación Mutua Madrileña se realiza a favor de la Fundación Museo Sorolla, de acuerdo con lo estipulado en la Cláusula Segunda de este convenio.

4.2.3. Financiación corporativa

Tanto en EE.UU como en España, las empresas privadas pueden actuar como una fuente de financiación de museos desde una doble perspectiva de responsabilidad social corporativa y de patrocinio como instrumento de marketing empresarial. Al margen de la faceta predominante en un determinado proyecto, en ambas puede subyacer una rentabilidad intangible en términos de *branding*.

Los museos estatales españoles con desarrollo estatutario propio y los museos estadounidenses presentan una capacitación similar para recibir donaciones de origen corporativo. No obstante, el amplio tejido empresarial de EE.UU, el arraigo histórico de la actividad filantrópica en este país, y su política de incentivos fiscales, son aspectos que favorecen este tipo de financiación para las artes. Los premios anuales *Arts + Business Partnership Awards* (<https://www.americansforthearts.org/events/arts-business-partnership-awards>), establecidos por la entidad sin ánimo de lucro Americans for the Arts, son muestra de la gran implantación de esta vía de financiación en el panorama estadounidense.

Los proyectos centrados en el patrocinio corporativo aparecen asociados a la cuenta de resultados de la empresa, y son valorados en el marco de su propia estrategia de marketing empresarial. Se trata de supuestos fundamentados en la propia imagen de marca del museo y su grado de implantación en el tejido social. Ello es debido a que el doble retorno más usual buscado por la empresa colaboradora es asociar su propia imagen a los atributos de marca de que dispone el museo, así como llegar al público objetivo de la institución cultural, al ser considerado este como audiencia potencial primaria en su estrategia de marketing. Este planteamiento empresarial supone una oportunidad para los museos de obtener fondos privados adicionales por la vía del patrocinio, resultando fundamental la definición de un catálogo de contraprestaciones al mismo.

Las actividades más frecuentes del panorama museístico estadounidense, en las que se observa la presencia de patrocinadores, son las exposiciones temporales y determinados eventos de *fundraising* del museo, que suelen congregarse a las personas participantes en su programa de membresía y otros colectivos

afines. El grado de éxito del museo en la captación de patrocinadores dependerá, fundamentalmente, de la imagen y el posicionamiento social del propio museo, pero también se verá influido por la propia capacidad de la institución para promover proactivamente esa captación, algo directamente vinculado a la experiencia y los recursos humanos y presupuestarios destinados por el museo a la actividad de *fundraising*. Es en este ámbito donde se observa una mayor distancia entre los modelos de financiación de los dos países analizados. Mientras que en EE.UU el marketing y el *fundraising* son dos herramientas básicas desde el punto de vista organizacional y de su actividad, en España ambas disciplinas tienen una presencia marcadamente excepcional en el ámbito museístico estatal.

Los patrocinios de los que se benefician los museos estatales requieren de la tramitación y firma de un convenio de colaboración como instrumento jurídico. Al margen de los tiempos de tramitación a él vinculados, y la imposibilidad de recibir aportaciones dinerarias por parte de los museos cuya gestión depende directamente de la Subdirección General de Museos Estatales, estudios previos han puesto de manifiesto diversos aspectos que actuarían en la práctica como factores limitativos de esta fuente de financiación. Son, entre otros, la «falta de cultura del mecenazgo entre los donantes procedentes del sector privado y los receptores del sector cultural», la «falta de evaluación de los convenios de colaboración», o «los reducidos incentivos fiscales» (Rubio-Arostegui y Villarroja, 2019, p. 80).

4.2.4. Ingresos derivados de las actividades del museo

Las actividades que desarrolla el museo, engloban un amplio conjunto de vías de obtención de recursos económicos, con un peso medio en EE.UU del 20 % sobre el total de ingresos de los museos, en el periodo inmediatamente anterior a la pandemia (Sweeney y Frederick, 2020).

La venta de entradas, tanto a la colección permanente como a exposiciones temporales, es la fuente de ingresos propios más estrechamente vinculada con la naturaleza de los museos, por cuanto se relaciona con el acceso público a las colecciones. Su relevancia, en términos absolutos, oscila en función de aspectos como la política de precios de cada institución, su actividad de marketing, o su grado de consolidación como parte de la oferta turístico-cultural en destinos turísticos internacionales.

Esta fuente de ingresos de libre disposición es común a aquellas instituciones museísticas estadounidenses cuya política de acceso difiere de la gratuidad absoluta, así como a los museos estatales españoles con capacidad para percibir los ingresos derivados de su actividad.

El peso inferior al 10 % de los ingresos totales, tradicionalmente asignado al retorno económico de la taquilla en los museos estadounidenses (Haimerl, 2021; AAMD, 2018; Sweeney y Frederick, 2020), se ve directamente condicionado por el componente de gratuidad o pago de una cuantía voluntaria por la visita (cuantificado en un 55 % por la Ithaka S+R Art Museum Director Survey de 2020) y que actuaría, desde el punto de vista estrictamente financiero, como factor limitativo de esta vía de ingresos.

Por su parte, según los datos del Directorio de Museos y Colecciones de España, el 38,3 % de los museos de titularidad pública proporciona acceso gratuito, a lo que habría que añadir aquellas instituciones con franjas temporales de gratuidad, contempladas en su política de precios.

En términos absolutos, la contribución de la venta de entradas a la generación de ingresos en los museos estatales españoles presenta grandes diferencias, que reflejan a su vez el distinto volumen de visitas. De este modo, en 2019 [en un contexto prepandémico de récord de llegadas turísticas internacionales a España (Instituto Nacional de Estadística, 2020)] la venta de entradas permitió al MNP ingresar más de 22,6 millones de euros (MNP, 2020, p. 317), y al conjunto de instituciones gestionadas por la Subdirección General de Museos Estatales, más de 1,5 millones de euros (Ministerio de Cultura y Deporte, 2020, p. 5), esta última cantidad a favor del Tesoro Público.

Del análisis de las cuantías absolutas recogidas por el MNP en su Memoria de Actividades de 2021, en relación con la venta de entradas y las restantes actividades comerciales (excluyendo las cuantías procedentes de los patrocinios, al tratarse de aportaciones de terceros), se deriva un reparto de pesos aproximado del 80 % *versus* 20 %, a favor de los ingresos generados por la venta de entradas. Esta división porcentual resulta análoga a la que se observaba en el ejercicio de 2019, incidiendo los efectos de la pandemia sobre las cuantías absolutas de cada fuente de ingresos, pero no sobre su peso en la estructura de financiación «privada» del museo (MNP, 2020, p. 317; 2022, p. 226).

Junto con los ingresos procedentes de la venta de entradas, los museos de EE.UU han venido incorporando a su operativa un conjunto de actividades comerciales y de explotación de la infraestructura museística. Entre estas fuentes de ingresos se encuentran:

- La venta de entradas asociadas a la programación cultural y educativa del museo, vinculadas fundamentalmente a conferencias, conciertos y otras artes escénicas.
- Los ingresos derivados de la tienda y el servicio de restauración, incluyendo cafetería y restaurante, en su caso.
- La concesión de licencias para el uso de la propia imagen del museo.
- El servicio de parking.
- El alquiler de espacios singulares para la celebración de eventos.
- Los «préstamos» de obras de arte.

En el panorama estadounidense, estas actividades resultan estratégicas para la salud financiera de los museos, por cuanto son ingresos sin ninguna restricción de uso y, por tanto, quedan a libre disposición de cada institución para afrontar los gastos ordinarios derivados de su actividad. Tanto para los museos privados como para aquellos públicos incardinados bajo la Smithsonian Institution, la potenciación de estas actividades comerciales se concibe como parte de su ámbito propio de actuación, pese a no tratarse de aspectos directamente relacionados con la conservación y el acceso público a los fondos histórico-artísticos que custodien.

En el caso de los museos públicos españoles, estas actividades han ido adoptándose y ganando protagonismo en la última década (Mateos-Rusillo, 2020) como formas de incrementar los ingresos y apoyar el sostenimiento económico de estas instituciones.

Los museos estatales han desarrollado en mayor o menor medida las distintas oportunidades que brindan estas actividades comerciales, si bien aquellos gestionados por la Subdirección General de Museos Estatales, no son receptores finales de los ingresos por ellas generados. Ello conduce a una percepción de este tipo de actividades desde la óptica de la ampliación de los servicios prestados, no teniendo un peso efectivo de generación de ingresos a favor del museo.

Los datos que sobre estas actividades arrojan las Cartas de Servicios de los museos españoles sujetos a la gestión de la citada Subdirección, muestran una concentración en tres ámbitos: servicio de restauración, tienda o librería y cesión de espacios. Las dos últimas son comunes a la totalidad de estas instituciones museísticas. No ocurre así con el servicio de cafetería y/o restaurante, que únicamente poseen el 47% de los mismos.

Tanto los servicios de hostelería como la tienda, son habitualmente objeto de externalización, a través de la contratación pública directa¹⁴, siguiendo el procedimiento que resulte aplicable según la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. En el caso particular del MNP, la vía de materializar jurídicamente el desarrollo de estas actividades se ha traducido en la creación de una sociedad mercantil estatal. *Museo Nacional del Prado Difusión, SAU, S. M. E.* (<http://museodelpradodifusion.es/mnpd-transparencia>) gestiona lo relativo a las actividades comerciales del museo y, concretamente, el servicio de restauración (Café Prado), los artículos y la gestión de las tiendas ubicadas en su interior, la producción de eventos, así como «la gestión de la marca del MNP y la explotación comercial de sus derechos» (MNP, 2022, p. 332).

La principal diferencia que se observa en este campo entre los museos estatales españoles y los museos estadounidenses es el grado de potenciación comercial que ejercen estos últimos, a través de estrategias de marketing a ellos asociadas, y que no presentan el mismo grado de implantación en el panorama español.

CONCLUSIONES

Si bien el objetivo último de este artículo es emplear la dinámica comparativa para inducir a la reflexión sobre el esquema actual de gobernanza y financiación de los museos estatales en España –desde la perspectiva de lograr mayores cotas de participación privada en el sostenimiento de estas instituciones–, en este apartado se esbozan diversas líneas de actuación interrelacionadas, que podrían ser tomadas en consideración, en el marco de dicha reflexión, para acometer una labor de planificación estratégica que englobase entre sus objetivos la obtención de mayores niveles de autofinanciación en los museos de titularidad estatal.

¹⁴ Véase como ejemplo de contratación asociada a las tiendas de los museos estatales, aquella que tiene por objeto la «explotación del servicio de tienda-librería en diversos museos dependientes de la Subdirección General de Museos Estatales» (su anuncio de formalización fue publicado en el BOE de 18 de marzo de 2017). En el ámbito de los servicios asociados a la hostelería, se puede citar el contrato para la «concesión del servicio de la cafetería-restaurante y terraza del patio Nouvel» del MNCARS (anuncio de licitación publicado en el BOE de 4 de agosto de 2020).

Con esta finalidad, las conclusiones derivadas del análisis comparativo practicado, se presentarán asociadas a dichas líneas de actuación, de forma que se evidencien diversas oportunidades «innovadoras» en el panorama estatal de gestión museística.

Lejos de plantearse la trasposición a España de modelos procedentes del ecosistema museístico estadounidense, que obedecen a realidades socioeconómicas muy diferentes y, por tanto, no deben ser replicados, el análisis comparado permite realizar una aproximación contextualizada a esquemas operativos diferentes para valorar orientaciones de interés que puedan inspirar el diseño e introducción de novedades en el panorama museístico español.

La primera línea de actuación identificada hace referencia a la estructura de liderazgo colegiado de los museos estatales.

El sistema de gobernanza y el esquema de financiación de los museos constituyen un binomio indisolublemente unido, tanto en la realidad estadounidense como en el entorno español.

El esquema de gobernanza en este último, a través de patronatos con la consideración de órganos colegiados, y bajo la regulación aplicable a los mismos, establece una estructura de toma de decisiones que formalmente recuerda al modelo de *board* estadounidense. Más allá de esta similitud funcional, la fuertemente asentada corresponsabilidad de sus miembros en la financiación de la institución museística en EE.UU, encuentra una presencia bastante más limitada en el panorama español, siendo las regulaciones estatutarias del MNCARS y el MNP aquellas que inciden de forma más visible en esta función de sus órganos colegiados de gobierno.

Partiendo de esta realidad, una política cultural que apueste por un sostenimiento público-privado de las instituciones museísticas de titularidad pública, ha de contemplar un esquema de liderazgo donde ambas esferas tengan cabida.

En este sentido, y con el objetivo de incrementar la implicación del sector privado en el sostenimiento museístico, la convivencia de dos niveles de liderazgo colegiado en los museos englobados bajo el sistema de la Smithsonian Institution, puede servir de referente inspirador de potenciales modificaciones en la composición de los órganos colegiados de los museos estatales. Diferenciar entre una esfera de decisión ejecutiva, y otra de carácter más asesor e implicada en la captación de fondos, permitiría compaginar el lógico protagonismo de la representación de las Administraciones Públicas, con una mayor participación de representantes del ámbito empresarial y, en general, de sectores de la sociedad civil especialmente vinculados a la misión de cada museo.

La segunda línea de actuación se relaciona con posibilitar, desde el punto de vista tanto jurídico como administrativo, la generación y empleo de ingresos propios por parte de los museos estatales, aspecto no factible para aquellos dependientes de la gestión directa del MCD.

Sin renunciar a las garantías de control presupuestario y contable, inherentes a la gestión de fondos públicos, la generalización de la posibilidad de obtener recursos propios para los museos estatales gestionados directamente por la Subdirección General de Museos Estatales, introduciría un incentivo estructural y de corresponsabilidad para potenciar la participación privada en la financiación de cada uno de ellos. Esto, a su vez, permitiría incrementar el volumen total de recursos a disposición de cada institución y su «reversión» en la propia actividad cultural del museo.

El análisis del modelo mixto de financiación que representa la Smithsonian Institution, permite ahondar en la viabilidad de compaginar la percepción de importantes cuantías de origen público, con la potenciación de ciertas dinámicas de liderazgo propias de un sistema museístico-financiero privado. Solo desde ese carácter mixto es posible comprender la factibilidad de la línea de expansión emprendida por la Smithsonian Institution, con la creación en los próximos años de dos nuevos museos. Si bien existen evidentes diferencias respecto de la política de crecimiento museístico estatal en España –centrado actualmente en operaciones de expansión como el Campus Prado o las ampliaciones del Museo Sorolla y el Museo Nacional de Arte Romano–, comparativamente ambas esferas geográficas parten de un compromiso político que lo impulse. Su principal diferencia conceptual radica en el esquema de sostenimiento de estas instituciones ampliadas o de nueva creación, que en el caso estadounidense no descansa exclusivamente sobre futuras asignaciones del Congreso Federal, sino que les dota de un margen operativo para percibir ingresos similares al de los museos privados.

La tercera línea de actuación se relaciona con la construcción de una estructura diversificada de fuentes de financiación con carácter no finalista.

Lejos de ser un planteamiento completamente novedoso en el panorama español, las instituciones museísticas estatales con desarrollo estatutario propio, como el MNP, ya habían progresado en el ca-

mino hacia la autofinanciación. Una senda forjada a través de intentos de diversificación de sus fuentes de ingresos, donde se ha perseguido el incremento de aquellos derivados principalmente de la venta de entradas, de la financiación corporativa –mediante patrocinios convenidos–, y de la explotación de actividades comerciales, siguiendo parámetros de actuación muy similares a los analizados para los museos estadounidenses.

Mantener una estructura diversificada de ingresos resulta también un gran desafío para los propios museos de EE.UU, al descansar su financiación sobre la base de donaciones privadas realizadas a título individual. Este aspecto se relaciona, por un lado, con un factor cultural inherente a la historia del país y, por otro, con la composición genérica del *board of trustees*, que denota una clara presencia de destacados perfiles empresariales entre sus miembros. Estos asumen un doble rol de donantes directos y prescriptores que refuerza la propia estructura de donaciones privadas de la institución.

El carácter tradicionalmente restringido de los ingresos de mayor cuantía procedentes de esta vía de financiación –traducidos en *endowments*–, implica una obligatoriedad inversora que, a su vez, lleva implícito un gran reto gestor para los museos estadounidenses que acceden a este nivel de donaciones. De ahí que la presente línea de actuación especifique la necesidad de incidir sobre vías de ingresos no finalistas, que no comporten dinámica inversora alguna en el mercado bursátil o en fondos de inversión –como sí ocurre en el caso de los *endowments*–, pero que pasen a formar parte de la tesorería del museo, pudiendo ser destinados a una pluralidad de gastos.

Pese al intento de los museos estatales con desarrollo estatutario por aproximarse a un patrón diversificado de fuentes de ingresos propios, el tipo de gestión que el MNP lleva a cabo respecto de actividades comerciales como la tienda o el servicio de cafetería, difiere del que realizan otros museos privados estadounidenses de grandes dimensiones, como el neoyorkino MET. Esta entidad cultural ha implantado una política de maximización de los beneficios a través fundamentalmente de la aplicación de herramientas de marketing, que toman como una de sus audiencias primarias al colectivo de personas que cuentan con membresía del museo.

Este último ejemplo conduce a una cuarta línea de actuación, consistente en incorporar a la planificación de los museos estatales, técnicas de gestión relacionadas con las disciplinas del marketing y la captación de fondos (*fundraising*), ambas extremadamente desarrolladas en EE.UU.

El diseño de planes específicos de marketing –tanto estratégicos como operativos– para cada museo, permitiría ahondar en la definición de prioridades y políticas de captación de nuevas audiencias y retención de las existentes, en el marco del compromiso de toda institución pública con el servicio a la ciudadanía, cuyo consumo cultural puede ser promovido e incrementado a través del marketing.

Por su parte, la limitada implantación de las técnicas de *fundraising* en el ámbito de los museos públicos españoles, parcialmente motivada por la escasez de profesionales formados en esta disciplina, es un hecho que conduce a la necesidad de fomentar perfiles competenciales en las plantillas que colaboren a introducir en los museos estatales una cultura de captación de fondos y «cultivo de donantes» (en referencia a la jerga propia de esta disciplina), que permita diversificar e incrementar la base de donantes vinculada a cada institución cultural.

Una quinta y última línea de actuación, a su vez relacionada con la anterior, estaría vinculada con la adecuación de la estructura de recursos humanos de la administración museística a las necesidades de gestión derivadas de la generación de ingresos propios y su «reinversión» en la actividad de la institución.

Tal y como se acaba de apuntar, pese a las similitudes señaladas en cuanto a diversificación de fuentes de ingresos, entre los museos estatales con desarrollo estatutario y los museos estadounidenses, existe un factor organizativo estructural que lastra el desarrollo de todo el potencial inherente a las fuentes generadoras de ingresos propios para los primeros. Este factor se concreta en la ausencia de un organigrama interno que refleje la relevancia del marketing y el *fundraising* como disciplinas inherentes a la estructura organizativa de los museos. Ambas materias son parte incuestionable del funcionamiento ordinario de los museos estadounidenses (con independencia de su naturaleza pública o privada), que generalmente disponen de personal de plantilla dedicado a estas labores, formando un equipo conjunto con el resto de departamentos de la institución para llevar a cabo una adecuada planificación de su actividad cultural, con base en la estimación presupuestaria derivada de la propia actuación de marketing y el nivel de financiación previsto.

Las especificidades de cada museo estatal, y sus oportunidades para implicar a los distintos públicos, aconsejarían una evaluación interna de las Relaciones de Puestos de Trabajo, teniendo en cuenta las posibilidades expuestas de generación de recursos propios, como parte de la apuesta por una política cultural de gestión museística que posibilite ahondar en esta cuestión.

Tal y como se ha analizado en el presente artículo, el esquema español de financiación de museos estatales engloba dos variantes que, aunque abocadas a una «doble velocidad» en su avance, intentan progresar hacia una mayor participación de la sociedad civil en su sostenimiento financiero, en el marco de la regulación jurídico-administrativa que les resulta de aplicación. Un avance para el que la reflexión sobre la composición y funciones de su estructura de liderazgo colegiado puede suponer una oportunidad, junto con el replanteamiento de la incapacidad de una parte importante de los museos estatales para retener los potenciales ingresos generados, la diversificación de fuentes de financiación no finalistas, la implantación de herramientas de marketing y *fundraising* dentro de la gestión museística, así como la diversificación de perfiles competenciales dentro de sus plantillas. En definitiva, un avance en el que es necesario ser consciente de los retos y dificultades del modelo estadounidense de financiación privada, para perfilar un esquema financiero que sea coherente con la realidad socio-económica española y fomente un mayor acercamiento entre la sociedad y los museos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Association of Art Museums Directors (2018). *Art Museums by the Numbers 2018*. <https://aamd.org/our-members/from-the-field/art-museums-by-the-numbers-2018>
- BoardSource (2016). *Glossary of Nonprofit Governance*. <https://boardsource.org/board-service-glossary/>
- BoardSource (2017). *Nonprofit Board Committee Membership. Who should serve on which committee?* <https://boardsource.org/board-committee-service/>
- BoardSource (2021). *Leading with Intent: BoardSource Index of Nonprofit Board Practices*. <https://boardsource.org/research-critical-issues/nonprofit-sector-research/>
- DeVos Institute of Arts Management at the University of Maryland (2015). *Diversity in the Arts: The Past, Present, and Future of African American and Latino Museums, Dance Companies, and Theater Companies*. <http://devosinstitute.umd.edu/What-We-Do/Services-For-Individuals/Research%20Initiatives/Diversity%20in%20the%20Arts>
- Haimerl, A. (2021, 3 de marzo). *What Keeps U. S. Art Museums Running—and How Might the Pandemic Change That?* ARTnews. <https://www.artnews.com/art-news/news/united-states-art-museum-financing-1234584930/>
- Institute of Museum and Library Services (2014, 19 de mayo). *Government Doubles Official Estimate: There Are 35,000 Active Museums in the U. S.* <https://www.imls.gov/news/government-doubles-official-estimate-there-are-35000-active-museums-us>
- Instituto Nacional de Estadística (2020, 3 de febrero). *Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR). Diciembre 2019 y año 2019. Datos provisionales*. <https://ine.es/daco/daco42/frontur/frontur1219.pdf>
- Internal Revenue Service (2022, 17 de febrero). *Exemption Requirements – 501(c)(3) Organizations*. <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/exemption-requirements-501c3-organizations>
- Kaiser, M. M. (2019). *Strategic Planning in the Arts: A Practical Guide*. Brandeis University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv102bfmg>
- Lahey, B. M. (2010). *Board Fundamentals: Understanding Roles in Nonprofit Governance*. BoardSource.
- Mateos-Rusillo, S. M. (2020). Financiación de los museos públicos en España. Catálogo de nuevas prácticas. *museos.es*, (13-14), 130-143. https://www.libreria.culturaydeporte.gob.es/libro/museos-es-13-14-2019-2020_4531/
- Metropolitan Museum of Art – MET (2020). *The Metropolitan Museum of Art. Annual Report for the Year 2019-2020* [One Hundred Fiftieth Annual Report of the Trustees for the Fiscal Year July 1, 2019, through June 30, 2020]. https://www.metmuseum.org/-/media/files/about-the-met/annual-reports/2019-2020/annual-report-2019-20.pdf?la=en&sc_lang=en&hash=D9139510349E5E12F259CA5544A87458
- Metropolitan Museum of Art – MET (2021). *The Metropolitan Museum of Art. Annual Report for the Year 2020-2021* [One Hundred Fifty-First Annual Report of the Trustees for the Fiscal Year July 1, 2020, through June 30, 2021]. https://www.metmuseum.org/-/media/files/about-the-met/annual-reports/2020-2021/annual-report-2020-21.pdf?sc_lang=en&hash=5A913976E68A66EA078C629CF79458F3
- Metropolitan Museum of Art – MET (2022). *The Metropolitan Museum of Art. Annual Report for the Year 2021-2022* [One Hundred Fifty-Second Annual Report of the Trustees for the Fiscal Year July 1, 2021, through June 30, 2022]. https://www.metmuseum.org/-/media/files/about-the-met/annual-reports/2021-2022/annual-report-2021-22.pdf?sc_lang=en&hash=4197BC9246BC388B8396297D60C12492
- Miller, C. (2003, 21 de marzo). *Hidden in Plain Sight. Understanding Capital Structure*. Nonprofit Quarterly. <https://nonprofitquarterly.org/hidden-in-plain-sight-understanding-capital-structure/>
- Miller, C. (2017, 12 de junio). *The Looking-Glass World of Nonprofit Money: Managing in For-Profits' Shadow Universe*. Nonprofit Quarterly. <https://nonprofitquarterly.org/looking-glass-world-of-nonprofit-money/>
- Ministerio de Cultura y Deporte (2020). *Nuestros Museos en un vistazo. Indicadores para facilitar una visión global de la actividad de nuestros museos. Datos de 2019*. <https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:e5033069-c8aa-403a-b134-fcf0e380d8d5/nm-economia-datos19.pdf>

- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021). *Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo XIV (Sección 24)*. https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2022Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_22_E_G14.PDF
- Mukai, R. (2022). Foundation Grants to Arts and Culture, 2019. A One-Year Snapshot. En *Grantmakers in the Arts. Annual Arts Funding Snapshot*, (pp. 2-8). Grantmakers in the Arts. <https://www.giarts.org/2022-arts-funding-snapshot>
- Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía – MNCARS (2018). *Memoria de actividades 2017*. https://www.museoreinasofia.es/sites/default/files/memoria/memoria_mncars_2017_baja.pdf
- Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía – MNCARS (2019). *Memoria de actividades 2018*. https://www.museoreinasofia.es/sites/default/files/memoria/memoria_anual_2018.pdf
- Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía – MNCARS (2020). *Memoria de actividades 2019*. https://www.museoreinasofia.es/sites/default/files/memoria/memoria_2019_baja_13abril2021.pdf
- Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía – MNCARS (2021). *Memoria de actividades 2020*. https://www.museoreinasofia.es/sites/default/files/memoria/memoria_2020.pdf
- Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía – MNCARS (2022). *Memoria de actividades 2021*. https://www.museoreinasofia.es/sites/default/files/memoria_de_actividades_2021.pdf
- Museo Nacional del Prado – MNP (s. f.). *Miembros del Real Patronato*. <https://www.museodelprado.es/museo/real-patronato>
- Museo Nacional del Prado – MNP (2020). *Museo Nacional del Prado. Memoria de Actividades 2019*. Ministerio de Cultura y Deporte. <https://content3.cdnprado.net/doclinks/pdf/museo/memorias/memoria-2019.pdf?v=4>
- Museo Nacional del Prado – MNP (2021). *Museo Nacional del Prado. Memoria de Actividades 2020*. Ministerio de Cultura y Deporte. <https://content3.cdnprado.net/doclinks/pdf/museo/memorias/memoria-2020.pdf?v=3>
- Museo Nacional del Prado – MNP (2022). *Museo Nacional del Prado. Memoria de Actividades 2021*. Ministerio de Cultura y Deporte. <https://content3.cdnprado.net/doclinks/pdf/museo/memorias/memoria-2021.pdf>
- Museum of Modern Art – MoMA (2022). *The Museum of Modern Art. Consolidated Financial Statements June 30, 2022 and 2021*. https://www.moma.org/momaorg/shared/pdfs/docs/about/MoMAFY_22.pdf
- National Endowment for the Arts (2012). *How the United States Funds the Arts*. <https://www.arts.gov/impact/research/publications/how-united-states-funds-arts>
- National Endowment for the Arts (2022). *Guide to the National Endowment for the Arts*. <https://www.arts.gov/about/publications/guide-national-endowment-arts>
- National Museum of African American History and Culture – NMAAHC (s. f.). *Museum Council*. <https://nmaahc.si.edu/about/leadership>
- Philadelphia Museum of Art (2021). *Philadelphia Museum of Art. Year in Review. Fiscal Year 2021*. <https://philamuseum.org/resources/year-in-review-2021>
- Ramos, L. (2020, 30 de octubre). Museums must rethink how they use their endowments – or they'll struggle to rebuild after this crisis. *Apollo The International Art Magazine*. <https://www.apollo-magazine.com/the-trouble-with-museum-endowments/>
- Rubio-Arostegui, J. A. y Villarroya Planas, A. (2019). *El papel del mecenazgo en la política cultural española. Propuestas para reconfigurar su papel en la crisis en las artes y la industria cultural*. Fundación Alternativas. <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/el-papel-del-mecenazgo-en-la-politica-cultural-espanola-propuestas-para-reconfigurar-su-papel-en-la-crisis-en-las-artes-y-la-industria-cultural/>
- Snider, D. A. (2022). *Managing Arts Organizations*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Sweeney, L. y Frederick, J. K. (2020, 12 de noviembre). *Ithaca S+R Art Museum Director Survey 2020*. Ithaca S+R. <https://doi.org/10.18665/sr.314362>
- The Smithsonian Institution (2022a). *Smithsonian Metrics Dashboard. People & Operations. Finance*. <https://www.si.edu/dashboard/people-operations#finance>
- The Smithsonian Institution (2022b, 10 de junio). *The Smithsonian Board of Regents*. <https://www.si.edu/newsdesk/factsheets/smithsonian-board-regents>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 33, noviembre de 2023
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 21-03-2023
Modificado: 01-08-2023
Aceptado: 10-08-2023
Prepublicado: 18-09-2023
Publicado: 03-11-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11206>
Páginas: 82-102



Referencia: Rosetti Maffioli, N., Borrell Porta, M. y López Ortells, L. (2023). La evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio en Cataluña: un análisis con métodos mixtos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 82-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11206>

La evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio en Cataluña: un análisis con métodos mixtos

The evaluation of the Home Care Service in Catalonia: an analysis with mixed methods

Rosetti Maffioli, Natalia

Ivàlua – Universidad Autónoma de Barcelona (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9542-3254>

natalia.rosetti@ivalua.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política y licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), es analista de Ivàlua desde 2021 y profesora asociada de Ciencias Políticas en la UAB. Sus áreas de investigación se centran en las políticas sociales y ha participado en proyectos de análisis y evaluación de políticas públicas.

Borrell Porta, Mireia

Ivàlua – Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2328-1258>

mireia.borrell@ivalua.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Política Económica Europea por la London School of Economics and Political Science y Licenciada en Economía por la Universidad Pompeu Fabra, se incorpora a Ivàlua en 2021 y en la actualidad es analista jefe. Sus ámbitos de evaluación se concentran en el mercado de trabajo, género y políticas sociales.

López Ortells, Laura

Ivàlua – Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (España – Spain)

laura.lopez@ivalua.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Graduada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pompeu Fabra y Máster en Economics of Public Policy por la Barcelona Graduate School of Economics. Es analista de Ivàlua desde 2021 donde se concentra principalmente en proyectos sobre políticas sociales, educativas y de empleo y ha participado en proyectos sobre análisis estratégico de las organizaciones.

RESUMEN

El objetivo del artículo es presentar la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) en Cataluña, una política pública compleja en la que intervienen diversos agentes y esferas de gobierno y que tiene por finalidad dar apoyo personal en el hogar a personas con dificultades de autonomía o situaciones de vulnerabilidad social. El SAD adquiere una relevancia estratégica ante los cambios sociales y, especialmente,

el proceso de envejecimiento de la población. La evaluación analiza tres aspectos clave de la política desde su diseño e implementación y se ha realizado con métodos mixtos, cuantitativos y cualitativos. En primer lugar, analiza la coherencia del discurso y de la política; en segundo lugar, se centra en su implementación, con un enfoque en la variabilidad local de la cobertura e intensidad de servicio y las causas de ésta; y, en tercer lugar, analiza los cambios en los usos del SAD Social a raíz de la Ley de la Dependencia. El estudio pone de relieve la complejidad de las políticas sociales que se despliegan en diferentes ámbitos territoriales y las dificultades para abordar su diseño, aplicación y, especialmente, su evaluación.

PALABRAS CLAVE

Política social; evaluación; servicios sociales; atención domiciliaria; cuidados de larga duración; métodos mixtos.

ABSTRACT

The article presents the evaluation of the Home Care Service in Catalonia, a complex public policy in which intervene various agents and spheres of government. The main purpose's service is to provide personal support at home to people without autonomy or social vulnerability situation. The service is becoming increasingly strategic in the face of social changes and, especially, due to the aging process. The evaluation analyses three key aspects of the policy related to its design and implementation and has been carried out with mixed, quantitative and qualitative, methods. The evaluation analyses, firstly, the discourse and coherence of the policy; secondly, its implementation and the territorial differences in the coverage and intensity of the service, focusing on its causes; and thirdly, the changes in the uses of the social pillar of the service since the passing of the Dependency Law. The study highlights the complexity of social policies that are implemented in different territorial areas and the difficulties in addressing their design, application and, especially, their evaluation.

KEYWORDS

Social policy; evaluation; social services; home care; long-term care; mixed methods.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA CENTRALIDAD DEL SAD EN EL SISTEMA DE CUIDADOS. 1.1. CONTEXTO. 1.2. EL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO (SAD). 2. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA. 3. ANÁLISIS DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO Y PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN. 3.1. INEXISTENCIA DE OBJETIVOS CLAROS Y UNA TEORÍA DEL CAMBIO QUE FUNDAMENTE LA POLÍTICA. 3.2. VARIABILIDAD TERRITORIAL Y DESIGUALDADES. 3.2.1. Magnitud de la variabilidad. 3.2.2. Potenciales causas de la variabilidad. 3.3. DEBILIDAD Y DIFUMINACIÓN DE FUNCIONES DEL SAD SOCIAL. 4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES. ANEXO METODOLÓGICO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

La evaluación de las políticas públicas es una actividad planificada que aporta información y evidencias para saber si realmente las actuaciones funcionan. A partir de diferentes técnicas y enfoques de análisis, la evaluación aporta aprendizajes y conocimiento para mejorar las políticas y la toma de decisiones. Por estos motivos, la práctica evaluativa se intenta incorporar en todos los niveles de gobierno a partir de estrategias que motiven e impulsen la evaluación hasta lograr su institucionalización. A su vez, la complementariedad de metodologías favorece una aproximación más rigurosa, especialmente cuando se evalúan políticas sociales que suponen un reto ante su complejidad y un contexto en cambio permanente.

La evaluación que se presenta del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) se circunscribe en este doble compromiso: en primer lugar, avanzar en el análisis y evaluación de las políticas sociales de la Generalitat

¹ Las autoras agradecen a las personas evaluadoras anónimas y al equipo editorial de la revista GAPP sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo. Una versión preliminar se presentó como ponencia en el congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración celebrado en Girona en 2022. Agradecemos los comentarios recibidos en el grupo de trabajo sobre la evaluación de políticas públicas en las administraciones públicas y en los diferentes gobiernos multinivel.

de Catalunya y que tienen una importante dimensión territorial ya que se trata de competencias compartidas con los entes locales. Por otra parte, avanzar en metodologías mixtas que complementen e interrelacionen métodos cuantitativos y cualitativos para lograr una aproximación más precisa y rigurosa a la realidad que se pretende analizar.

El SAD tiene por objetivo dar apoyo a situaciones de necesidad en el entorno domiciliario y potenciar la autonomía y la integración en el entorno familiar y comunitario. Ante los retos sociodemográficos, se considera una política estratégica en el marco de un sistema público de cuidados y es también un servicio social relevante por su dimensión y financiación. Si bien los servicios de atención al domicilio van dirigidos a personas de todas las edades, tienen un rol especialmente central frente a transformaciones demográficas como el proceso de envejecimiento de la población, los cambios en los modelos familiares y los roles de género. Además, se define como un recurso de tipo preventivo y comunitario que, con distintos perfiles profesionales incluidos en su prestación, puede hacer frente desde la proximidad a situaciones, puntuales o continuadas, de necesidad de apoyo en el propio espacio de convivencia.

El SAD tiene diversas modalidades: el servicio vinculado a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía y Atención a las personas en situación de Dependencia (LAPAD), denominado SAD dependencia, y el SAD social. En este servicio participan múltiples agentes, entre los que destacan la Generalitat de Catalunya por su función planificadora y financiadora de los servicios sociales y las entidades locales que planifican y tienen la competencia de su gestión. Un aspecto relevante de su prestación es que presenta una alta variabilidad local al implementarse de manera independiente en cada Área Básica de Servicios Sociales (ABSS). El SAD es, en consecuencia, una política pública compleja y que tiene una cobertura e intensidad aún insuficientes ante unas necesidades de cuidados cada vez más diversas y en expansión.

Este artículo presenta los principales resultados de la evaluación del SAD en Catalunya realizada entre 2021 y 2022. La evaluación se centra en analizar la coherencia de la política, la diversidad territorial del servicio y su dinámica de implementación y toma como punto de partida las reflexiones y análisis de otros estudios sobre el SAD (entre otros, Navarro-Varas et al. (2020); Generalitat de Catalunya y Fundación Avedis Donabedian, 2021d; Generalitat de Catalunya, 2022a; Generalitat de Catalunya, 2022b; Diputación de Barcelona, 2022a). Consideramos que esta evaluación aporta valor en tres aspectos:

- Es el primer estudio analítico del SAD en el ámbito de Catalunya. Si bien se habían hecho estudios de gran calidad, todos ellos eran descriptivos o bien se situaban en un ámbito regional o local determinado.
- Esta evaluación ofrece una aproximación al SAD social que ha sido objeto de relativamente pocos estudios, en comparación con el SAD dependencia.
- La evaluación utiliza métodos mixtos para aproximarse de forma más exhaustiva a la realidad de la política pública. La parte cualitativa expone la visión predominante del SAD en el sector y recoge las voces de diversos actores involucrados en el SAD, mientras que la parte cuantitativa busca los factores explicativos de la elevada variabilidad territorial. El diálogo entre las dos metodologías es un valor añadido para lograr evidencias que puedan ser útiles para replantear el SAD e iniciar líneas de mejora en su prestación.

El artículo se presenta en cuatro partes diferenciadas: en primer lugar, se apuntan las principales características de la política; seguidamente, un segundo apartado introduce las preguntas de evaluación y la metodología del estudio. En tercer lugar, se presenta el análisis y los resultados de la evaluación para finalizar con retos y recomendaciones para mejorar la política.

1. LA CENTRALIDAD DEL SAD EN EL SISTEMA DE CUIDADOS

1.1. Contexto

En las últimas décadas, los países de la Unión Europea han puesto en marcha una serie de reformas del sistema de cuidados con el objetivo de hacerlo sostenible. Las reformas responden a una tríada de circunstancias que ponen en peligro la sostenibilidad de un sistema de cuidados históricamente infra financiado (Navarro y Pazos Morán, 2020): el envejecimiento de la población, el aumento de la participación al mercado laboral de las mujeres, que conlleva una disminución de personas cuidadoras potenciales, y la contención de gasto que predomina en las economías europeas desde la crisis del 2008 (Albertini y Pavolini, 2015).

Las reformas tienen lugar en tres aspectos claves del sistema de cuidados: su financiación –de lógica de aseguramiento social, universalidad o asistencia social–; su provisión –directa o en base a una prestación económica–; y su grado de (des)institucionalización –cuidados en residencias o centros para personas dependientes, o cuidados en casa– (Arriba González de Durana y Moreno Fuentes, 2009; Albertini y Pavolini, 2015; Floridi, Carrino y Glaser, 2021). Si bien los países europeos parten de situaciones diferentes según su modelo de estado de bienestar histórico, parece ser que existen ciertas tendencias como un universalismo creciente pero limitado por las finanzas públicas, un aumento de la responsabilidad familiar, apoyo en el sector privado, gestión descentralizada y una creciente importancia de la persona afectada (Rodríguez-Cabrero, 2005).

Es en este contexto que el apoyo domiciliario se erige como una de las políticas públicas con especial interés en potenciar. La desinstitucionalización no es solo la opción preferida de la ciudadanía, sino que se considera una transición «hacia la buena vida en la comunidad» (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023). Así, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha bautizado el decenio 2021-2030 como la Década del Envejecimiento Saludable y ha aprobado una serie de acciones para garantizar mejoras en la vida de las personas mayores que también están vinculadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. También la Unión Europea se ha comprometido a potenciar las políticas de protección social y el Pilar Social Europeo recoge explícitamente el derecho que tiene toda persona a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular servicios a domicilio y comunitarios (Comisión Europea, 2022). A nivel español, esto se traduce en la aprobación de la Ley de la Dependencia en 2006 y culmina en 2023 en una Estrategia Estatal de Cuidados y una Estrategia de Desinstitucionalización (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023).

Ante este contexto, el Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña está elaborando juntamente con agentes y entidades locales un nuevo modelo de atención domiciliaria enmarcado en el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2022-2025 (Generalitat de Catalunya, 2021c). Este nuevo modelo de servicio en el entorno domiciliario (SAED)², dentro del cual se encuentra el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), parte de un proceso de reflexión para alcanzar un modelo centrado en la persona, de proximidad y flexible a las necesidades cambiantes de esta. Se trata de un servicio domiciliario dirigido a personas que tienen necesidades relacionales o de autonomía, transitorias o permanentes, a las cuales la atención social en su propio entorno es la mejor opción para su bienestar y calidad de vida (Generalitat de Catalunya, 2021b). Esta preocupación se constata con la elaboración de informes y estudios a nivel catalán en los que se analiza el servicio de atención domiciliaria y se proponen nuevas líneas de acción.

Otros estudios recientes demuestran también este interés por los servicios de atención domiciliaria, y destacan los retos a los que se enfrenta el SAD, tales como el elaborado por el Instituto Metròpoli (Navarro-Varas et al., 2020) sobre el SAD dependencia para el Área Metropolitana de Barcelona, la diagnosis sobre los servicios en el entorno domiciliario y comunitario de la Diputación de Barcelona (2022a), estudios focalizados en la evaluación (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2022) tales como la evaluación de experiencias de atención domiciliaria e integración social y sanitaria elaborada por la Generalitat de Catalunya y la Fundación Avedis Donabedian (2021d).

Para hacer frente a las situaciones de desigualdad y fractura social, la confluencia entre agendas locales y sociales está siendo clave para generar nuevos derechos de ciudadanía que resuelvan las carencias de cuidados y su desigual distribución (Ubasart y Gomà, 2021). Así, a escala local se pueden identificar experiencias innovadoras que son expresión de la diversidad y experimentación ante el reto demográfico, como lo demuestran diversas ciudades europeas (Rosetti y De Pablo, 2023). En el campo de la atención domiciliaria destaca el caso del nuevo modelo de gestión de Barcelona con un mayor componente comunitario y de mejora de la calidad del servicio y de las condiciones laborales (Moreno-Colom, 2021; Martí y Rosetti, 2021).

La relevancia social y económica del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), juntamente con los retos económicos, demográficos e institucionales que afectan al sistema de cuidados de larga duración, han conducido a la Generalitat de Catalunya y a las entidades locales a interesarse por evaluar su funcionamiento y resultados. Este proceso de reflexión también incluye otros retos clave como son la atención integral en el

² La Cartera de servicios sociales se refiere al servicio de ayuda a domicilio en el marco de los servicios de atención domiciliaria, entre los que también se incluye el Servicio de Tecnologías de Apoyo y Cuidado. De la misma manera, el contrato programa 2022-2025 incluye al SAD en el servicio de atención en el entorno domiciliario (SAED) junto con otros servicios. Así, el nuevo modelo SAED aspira a integrar la ayuda a domicilio dirigida a personas con necesidades sociales o de autonomía con las tecnologías de apoyo y cuidado, el apoyo a familiares que llevan a cabo tareas de cuidado y otras personas cuidadoras no profesionales, el banco de productos de apoyo y la atención integrada social y sanitaria a domicilio.

domicilio o la coordinación de los servicios domiciliarios con otras políticas comunitarias y de proximidad. En un momento de crisis social y de aumento de las desigualdades, es aún más necesario evaluar las políticas que intentan mitigar o revertir las situaciones de exclusión.

1.2. El Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)

El SAD es una de las políticas más relevantes del contrato programa con los entes locales por su alcance y los recursos implicados. El contrato programa funciona desde 2008 y es el instrumento de cooperación con el que se dota la Generalitat de Catalunya para financiar a las entidades locales. De forma general, el gobierno catalán transfiere a los entes locales el 66 % de la financiación de los servicios sociales básicos, que en 2022 ascendió a unos 314 millones de euros. El contrato programa con los entes locales 2022-2025 está financiado con un total de 1.385 millones de euros destinados a políticas sociales, entre las que destacan los servicios sociales, como el servicio de ayuda domiciliaria y otros programas sociales dirigidos a la juventud, infancia y adolescencia, envejecimiento, inclusión social o acción comunitaria.

El SAD es un servicio social regulado por normativa estatal y autonómica, su planificación es de competencia autonómica y su prestación como servicio de proximidad es de ámbito local, lo que ha conducido a una gran variabilidad territorial, uno de los elementos clave del análisis que se presenta. En 2021, la aportación de la Generalitat al SAD fue de 91 millones de euros y representó el 35 % del total de aportación de la Generalitat en el marco del contrato programa, una cifra que va en aumento (unos 30 millones de euros más en 2022). El servicio de ayuda al domicilio atiende a unas 70.000 personas cada año, concretamente atendió a 67.751 personas con un presupuesto global de 172 millones de euros en 2019 (Generalitat de Catalunya, 2021a).

Si bien las leyes que rigen los servicios sociales, tanto a escala estatal como autonómica, se desarrollan principalmente en los años ochenta, es a partir de mediados de los años noventa cuando se transfiere la prestación directa del SAD a las áreas básicas de servicios sociales (ABSS). Hay que señalar que, si bien se refuerzan las competencias de los gobiernos locales, la situación de financiación continúa siendo limitada, lo que ha favorecido el rol de los gobiernos autonómicos (Adelantado, 2000). En principio, el estado financia un tercio de las prestaciones sociales básicas, las comunidades autónomas una cantidad similar y, el resto, las entidades locales (Pelegrí, 2010). Con el Real Decreto-Ley 20/2012, se producen recortes del gasto público que afectan de forma importante al sistema de atención a la dependencia y, en consecuencia, a los servicios de ayuda domiciliaria. No es hasta 2021 que con el Plan de Choque estatal se revierte esta situación y empieza una fase de recuperación de la financiación, si bien aún con una situación de presión por las listas de espera y las personas desatendidas.

2. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA

El SAD es un servicio que existe desde los años ochenta y, como todo servicio social, se ha ido encontrando con unas necesidades, una demografía y unas políticas cambiantes –sobre todo con la introducción de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia– a las que se ha tenido que ir adaptando. A este contexto en transformación se añade que no existe un marco normativo específico para el despliegue del SAD. La Cartera de servicios sociales aprobada por el Decreto 142/2010 incluye el SAD, pero no determina su implementación. El resultado es una política actual bastante heterogénea entre Áreas Básicas de Servicios Sociales (ABSS), una diversidad que ya ha sido documentada en varios estudios (Navarro-Varas et al. (2020); Diputación de Barcelona, 2022b; FEMP, 2015).

Es precisamente esa heterogeneidad la que motiva la evaluación de la implementación del SAD. Cabe remarcar que las diferencias territoriales en sí no son fuente de preocupación excepto si éstas son portadoras de situaciones de desigualdad por razón de residencia. La evaluación del SAD que se presenta en este informe, en consecuencia, toma como punto de partida estas inquietudes y, en especial, la transformación del SAD, su heterogeneidad y sus efectos. Para ello, examina las siguientes preguntas de evaluación:

¿Hasta qué punto el SAD es una política con coherencia interna? Aquí se parte de la constatación de que una política tiene coherencia interna cuando su teoría del cambio es explícita y, por tanto, parte de una hipótesis en la que se detallan los resultados e impactos esperados. Si bien el análisis no implica una evaluación del diseño, para evaluar la implementación del servicio hay que entender primero la visión y los obje-

tivos que rigen la política; es decir, la dimensión conceptual y discursiva de la política pública, que contiene sus fundamentos y justificación y condiciona todo el proceso y contenidos de la intervención. En el trabajo de campo se ha operacionalizado la «coherencia interna» preguntando por los orígenes y la trayectoria del SAD, los objetivos y las necesidades que se quieren abordar con él.

¿Cuál es el grado de variabilidad en la utilización del SAD entre ABSS?

¿Qué factores correlacionan con la variabilidad en grado de cobertura y la intensidad de cada ABSS?

¿Cuál es la interpretación de la variabilidad existente? Estas tres preguntas responden a la inquietud de que la heterogeneidad del SAD parece ser elevada. Aunque cierta variabilidad es esperable y deseable para adaptarla a diferentes situaciones territoriales, parte de esta puede deberse a condicionantes territoriales, sociales, económicos o políticos que deberían corregirse. Por ejemplo, podría ser el caso que en zonas rurales o de rendas bajas no llegue tanto el SAD, a pesar de tener una necesidad similar o que la asignación del SAD se deba a negociaciones políticas o a la riqueza del municipio. El interés radica en determinar qué condicionantes son relevantes, pues esto nos ayudará a entender si la variabilidad responde a criterios puramente de oferta y demanda, o si por el contrario enmascara desigualdades que deben corregirse. La expectativa de este estudio está en línea con las inquietudes del departamento; es decir, que la variabilidad responde a desigualdades más que a necesidades diversas. Para responder a estas inquietudes, se han tenido en cuenta indicadores sobre los que se disponía información estadística a nivel de ABSS o que era posible agregar a partir de datos a nivel municipal. Los resultados del análisis estadístico se contrastarán con el análisis cualitativo.

¿Cuáles son los usos del SAD Social y su relación con el SAD Dependencia? La Ley de la dependencia ha afectado al desarrollo del SAD y, de algún modo, al funcionamiento del SAD Social. Así, partiendo de esta inquietud, para el conjunto del análisis se ha diferenciado el SAD social del SAD dependencia ya que existe la posibilidad de que las dinámicas sean diferentes dado que se trata de servicios de naturaleza diferente y que se destinan a colectivos diferenciados.

En la evaluación se consideran diversas técnicas, cuantitativas y cualitativas, cuyos resultados son contrastados. Por tanto, la estrategia elegida en esta evaluación es de triangulación metodológica, ya que ambas metodologías se orientan hacia el mismo objeto de estudio y aportan más conocimiento y validez a los resultados obtenidos (Sanz, 2011). En el caso de este estudio, la primera pregunta sobre la coherencia de la política ha sido analizada con metodología cualitativa, mientras que las cuatro siguientes preguntas han sido analizadas triangulando las dos metodologías.

Como ejemplifica la Figura 1, el contraste busca cuáles son las constataciones coincidentes entre las diferentes fuentes (triangulación de información), asumiendo que una hipótesis validada por diversas técnicas o fuentes de información tiene más validez que una hipótesis contrastada sólo por una vía de información. En el anexo metodológico se detalla más extensamente estas cuestiones.

FIGURA 1. TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

El análisis cualitativo ha contado como fuentes de información la documentación del programa y los diversos estudios realizados y las entrevistas a personas informantes clave. En una primera fase se han realizado entrevistas exploratorias a personas expertas y consideradas agentes clave en el diseño e implementación del servicio (vinculadas a la investigación y la administración local y autonómica). En una segunda fase se han entrevistado a diferentes agentes impulsores del SAD de las administraciones locales y autonómica. También se han realizado dos grupos de discusión con responsables de las áreas básicas de servicios sociales en el ámbito del SAD. El criterio para su elección ha sido el tamaño del municipio y algunas variables sociales clave con el objetivo de tener una diversidad de realidades. De esta manera, un grupo de discusión se ha formado con municipios grandes (más de 30.000 habitantes y con ABSS propia) y otro con entidades locales o supralocales de menor dimensión (ver anexo metodológico para más información).

En cuanto al análisis cuantitativo se han utilizado diferentes fuentes de datos: para analizar las variables que influyen en la variabilidad de intensidad y cobertura del SAD social y el SAD dependencia se han utilizado datos provenientes de registros administrativos (principalmente del RUDEL, Registro Unificado de Datos de los Entes Locales) y datos sociodemográficos obtenidos de estadísticas oficiales del Idescat (Instituto de Estadística de Catalunya) y de portales de la transparencia de la Generalitat de Catalunya.

El análisis se efectúa a nivel de ABSS y anualmente con datos del periodo 2012-2019, los años de los contratos programa vigente en ese momento como del anterior. Todas las ABSS están incluidas en el análisis, y como a lo largo de los años se han ido creando ABSS, han pasado de 103 en 2012 a 105 en 2019. Sobre la cobertura e intensidad se dispone del número de personas que reciben los dos tipos de SAD y las horas totales para cada ABSS desde 2012 hasta 2019 desagregadas por grandes grupos de edad y por sexo.

A partir de estos datos, se define la cobertura del servicio como el porcentaje de la población diana que recibe el SAD, estableciendo como población diana la población total de Catalunya ya que los dos tipos de SAD están disponibles para toda la ciudadanía. Adicionalmente, se analizan los datos para las personas mayores de 65 años (la ley establece una cobertura del 4 % para esta población). La intensidad del SAD se define como la media de horas semanales de las personas atendidas y se mide como la fracción de las horas totales entre el número de personas que reciben el SAD. De la misma forma, la medida es a escala de ABSS y se efectúan por parte del SAD social, el SAD dependencia y la suma de los dos SAD.

TABLA 1. VARIABLES DE COBERTURA E INTENSIDAD DEL SERVICIO

Variables de cobertura e intensidad	Definición y medida
Cobertura SAD social	% de personas que reciben SAD social/dependencia entre la población total
Cobertura SAD dependencia	
Intensidad SAD social	Número de horas semanales de provisión del SAD social/dependencia entre el número de personas cubiertas
Intensidad SAD dependencia	

Fuente: Elaboración propia.

Factores de variabilidad territorial

Los factores que pueden ayudar a entender la variabilidad del SAD entre las distintas ABSS son de naturaleza diversa. Por un lado, existen los factores de demanda, es decir, aquellos factores sociodemográficos y los factores vinculados a situaciones de exclusión o inclusión social que condicionan la necesidad del servicio. Por otro lado, existen los factores de oferta, que son todos aquellos relacionados con la provisión y gestión del SAD y de otros servicios sociales complementarios o sustitutivos, así como las finanzas locales. Todos los factores están medidos anualmente y para cada ABSS y están extraídos de las siguientes fuentes: Idescat (a escala municipal y por ABSS) y portal de transparencia y, en algunos casos como los indicadores de provisión y gestión, la fuente ha sido el mismo Departamento de Derechos Sociales.

Sobre los factores sociodemográficos que pueden condicionar la demanda del servicio se han incluido a la población mayor de 65 años, así como a la población mayor de 75 años que vive sola, ya que se consi-

dera que este colectivo tiene más probabilidades de necesitar el SAD. Así mismo, se ha incluido también el porcentaje de personas con discapacidad sobre la población total, ya que están incluidas en la definición de dependencia. En general, las mujeres tienen una esperanza de vida mayor respecto a los hombres, y la mayor parte de demandantes de SAD son mujeres, por lo que también se ha considerado las mujeres mayores de 65 años respecto a la población total mayor de 65 años. Por último, la población migrante proveniente del Sur Global³ se ha incluido como proxy de un colectivo –el de migrantes– que puede necesitar de SAD, especialmente de SAD social, más enfocado a la integración en el entorno comunitario.

Por otra parte, se incluyen factores vinculados a situaciones de exclusión o inclusión social para toda la población y, en concreto, la infancia y adolescencia, que a priori deberían influenciar la utilización del SAD social: a más exclusión social, más necesidad de recursos para favorecer la integración en el entorno familiar y comunitario. Las variables incluidas son parte de los 19 indicadores que Idescat confecciona a nivel de ABSS relacionados con el riesgo de exclusión social⁴, tales como el porcentaje de hogares que reciben ayuda al alquiler y ayuda alimentaria, y en concreto para infancia y adolescencia, la tasa de escolarización a los 17 años y los expedientes informativos sobre riesgo de infancia. En cuanto al territorio, la densidad del ABSS así como el porcentaje de población que se encuentra en zona de montaña pueden influir tanto en la demanda del servicio como en la oferta que pueda darse, tanto para el SAD dependencia como social.

Respecto a los factores de provisión se han incluido variables como la existencia de copago o el tipo de gestión, directa o indirecta, que pueden afectar a la demanda tanto del SAD social como del SAD dependencia. Así mismo, se han tenido en cuenta otros factores de provisión como son las alternativas al SAD, incluyendo la oferta de recursos para personas mayores y personas con discapacidad o diversidad funcional. Así, se incorporan indicadores sobre la existencia de plazas y el porcentaje sobre población mayor o con discapacidad en residencias y centros de día, residencias y centros de atención especializada y centros ocupacionales para personas con discapacidad. Por último, se ha considerado la situación financiera de la entidad local con tres variables que se agregan a nivel anual de ABSS: los ingresos totales, el gasto total calculado como el porcentaje de ingresos destinados a la partida de gasto «servicios sociales y promoción social» y la situación de los pasivos financieros.

El análisis econométrico que se realiza es de carácter no causal y exploratorio⁵. Debido a que hay ABSS que utilizan el SAD social y dependencia indistintamente, se ha utilizado las mismas variables para los dos modelos. El interés radica en entender la relación entre los factores de oferta y demanda mencionados con la cobertura y la intensidad del SAD. Se dispone de datos de panel, es decir, datos por las mismas unidades de observación (ABSS) que se repiten en el tiempo, concretamente de forma anual durante el período 2012-2019, y lo que interesa es explicar la variabilidad entre ABSS.

De forma transversal, la evaluación también analiza, en la medida de lo posible, el grado de incorporación de la perspectiva de género en su diseño y despliegue (De Quintana, 2021). Así, tanto en el trabajo de campo cualitativo como en el enfoque cuantitativo, se han incorporado variables y elementos de análisis que permiten considerar las desigualdades de género y la respuesta del servicio. En este sentido y por muchos motivos (personas destinatarias, trabajadoras del servicio, personas cuidadoras, etc.), incluir la perspectiva de género en esta evaluación es clave para aportar evidencia que contribuya a generar propuestas para la mejora de esta política pública.

3. ANÁLISIS DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO Y PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

En este apartado se presentan los principales análisis de este estudio que intentan dar respuesta a las preguntas de evaluación. En primer lugar, se explora la dimensión conceptual y discursiva de la política y se analiza su diseño y coherencia interna. Seguidamente, se examina la variabilidad que se produce en el uso

³ Idescat se refiere a la población migrante «proveniente de países en vías de desarrollo». Aquí se ha creído conveniente utilizar una terminología con menor carga normativa. El hecho de haber escogido población migrante del Sur global en vez de población migrante en general porque se debe a que es la variable disponible en Idescat a nivel de ABSS.

⁴ Ver <https://www.idescat.cat/pub/?id=intpobr&n=8234&m=m>

⁵ De manera adicional, se han elaborado análisis de robustez de los resultados que sirven para observar si, haciendo variaciones en los análisis, los resultados se sostienen, es decir, si son robustos. El informe final de la evaluación recoge los detalles sobre los métodos de estimación y la estrategia de identificación: <https://ivalua.cat/ca/avaluacio/afers-socials-i-desigualtats/servei-dajuda-domicili-sad>

del SAD entre territorios y entre tipologías de SAD. Así, se señalan las desigualdades que supone la alta variabilidad local en el acceso, la calidad y en la carencia de perspectiva de género en su diseño e implementación y se plantean las potenciales causas de estas diferencias. Por último, se destaca la debilidad del SAD social que implica una difuminación de sus funciones y que puede tener consecuencias en la exclusión de colectivos que podrían necesitar apoyos domiciliarios. En el anexo metodológico se aporta información más detallada del enfoque cuantitativo y cualitativo.

3.1. Inexistencia de objetivos claros y una teoría del cambio que fundamente la política

Este primer análisis se centra en los fundamentos teóricos de la política y la definición del problema e intenta responder, por tanto, a la primera pregunta de evaluación sobre la coherencia y justificación de la política. Partimos de la consideración de que el diseño conceptual de la política condiciona todo su proceso de intervención y puede ayudar a explicar la implementación y la variabilidad existente.

El SAD es una política pública que genera consenso y aceptación por su importancia estratégica y los objetivos que persigue en un contexto de cambios sociales y transición demográfica. Sin embargo, como se desprende del análisis cualitativo, los objetivos no acaban de estar suficientemente elaborados y concretados. Como se expresó en un grupo de discusión (GD1, ver detalle en el anexo metodológico): «El concepto genérico con el cual estamos de acuerdo es mantener a la gente en su casa. A partir de aquí comienzan las diferencias». De forma simplificada, coexisten diferentes aproximaciones al SAD, una que entiende el servicio como un derecho básico de ciudadanía que debe garantizarse y protegerse y otra que acentúa una política de eficiencia y de racionalización de recursos. Así lo expresan dos personas expertas entrevistadas, del ámbito de la investigación y de la dirección de servicios sociales locales (E1 y E3):

«Ya no es atención domiciliaria, debería cambiar el nombre: derecho a poder permanecer en el entorno donde ha vivido siempre.».

«Todas las reflexiones se deberían profundizar. En cuestión de dependencia, el SAD debería ser útil para las personas con dependencia atendidas al domicilio, hasta que el coste del SAD fuese tan elevado que fuese más efectivo y eficiente llevarlas a un lugar residencial. Hasta hace pocos años, esta era la lectura. ¿El SAD debe reducir al máximo la institucionalización? Parecía que por directrices recibidas, pocas y mal hechas, este era el discurso.».

Por tanto, son dos concepciones del SAD que necesariamente llevan a decisiones sobre recursos e implementación distintas. En la primera, la voluntad y el derecho de la persona de permanecer (o no) en su hogar prevalece sobre cualquier decisión económica; en la segunda, es el coste del servicio comparado al coste de institucionalización de la persona atendida lo que marca la oferta del SAD, así como su sostenibilidad en el futuro. De estos enfoques, se desprende una cierta imprecisión en los discursos que sostienen los servicios domiciliarios y que no aclaran su finalidad o en qué momento sería mejor orientar a la persona hacia otros recursos residenciales.

Esta cuestión emerge en los grupos de discusión en los que se enfatiza que la problemática es más de implementación y, sobre todo, de recursos adecuados. A pesar de que hay acuerdo sobre esta cuestión, uno de los grupos de discusión evidenciaba las contradicciones entre definición y objetivos poco claros del SAD (GD2). Varias intervenciones manifestaban las incoherencias entre las finalidades del SAD y las actuaciones y recursos asignados, especialmente en el caso del SAD social.

Sobre los objetivos generales del SAD, en consecuencia, se considera que generan un consenso amplio (por ejemplo, sobre un futuro modelo más comunitario y que se adapte a nuevos perfiles y situaciones complejas) y el problema estaría en concretar los objetivos para poder alcanzarlos, hacer seguimiento y evaluar la política. Se señalan, especialmente, las incoherencias que se producen entre administraciones y, como expone una profesional de la administración local (E5), visiones no compartidas y dificultades ante retos como la atención integral:

«Las visiones entre diferentes administraciones no son compartidas, pueden ser contradictorias. El SAD tiene que ir de la mano de salud, la coordinación sociosanitaria. Ahora estamos doblando esfuerzos. Si fuésemos capaces de coordinarnos, no haría falta tanta gente pasando por casa de las personas mayores. Llevamos años escuchando que esto tiene que pasar, pero no acaba pasando. Hay experiencias que parten de la buena voluntad de los y las profesionales.».

En definitiva, la existencia de marcos interpretativos «paralelos» dificultan la elaboración de una teoría del cambio que sea explícita y consensuada, y sin ésta, el reparto de recursos y la priorización de los diferentes colectivos no puede hacerse de forma coherente por todo el territorio. Así, se detectan algunas problemáticas como la indefinición de la población diana, especialmente en el caso del SAD social, las dificultades de un servicio que se adapte a las situaciones y nuevos perfiles, con elevado grado de complejidad o incorporar un trabajo más preventivo y proactivo. Ante la falta de objetivos claros, las entidades locales y ABSS responden según sus prioridades, visión del servicio y los recursos disponibles.

De hecho, la indefinición del SAD es, en gran medida, resultado de la complejidad de la política en la que intervienen múltiples actores con capacidad de decisión y responsabilidades compartidas y que da lugar a una alta variabilidad local. Efectivamente, en las entrevistas y debates realizados, las entidades locales consideran que el gobierno de la Generalitat debería tener un rol más proactivo y establecer un marco común consensuado para una política considerada estratégica. Los grupos de discusión son coincidentes en este sentido (GD1 y GD2):

«Es importante el rol del Departamento, pero también reclamamos autonomía: a veces, el Departamento propone cosas y lo hace tímidamente porque la competencia es de cada ayuntamiento. Aquí debe haber un acuerdo de mínimos y la posibilidad de llegar al territorio tal y como lo necesitamos, sobre todo en el caso de municipios de dimensiones pequeñas».

«El SAD tiene elementos de concreción que conducen a muchas diferencias entre ayuntamientos: no hay un marco genérico por parte de la Generalitat, cada cual ha ido por libre.».

3.2. Variabilidad territorial y desigualdades

3.2.1. Magnitud de la variabilidad

Un primer análisis muestra una distribución desigual de la cobertura e intensidad del servicio. De forma general para los dos tipos SAD, la cobertura llegó a su máximo en 2016, un año después de que se incorporaran todos los grados establecidos por la ley de dependencia. No obstante, mientras el SAD dependencia se incrementa progresivamente a partir del 2015, la evolución del SAD social es a la inversa y disminuye gradualmente. En el caso de la intensidad del servicio se produce el mismo fenómeno, el SAD social ve reducida su intensidad entre 2015 y 2017 y se recupera a finales de 2019. Sin embargo, la intensidad media del SAD dependencia –de casi 3 horas semanales– es casi el doble que el SAD social.

La relación entre las dos variables –intensidad y cobertura– resulta bastante negativa cuando se ubican en el territorio, como muestra el mapa. Las ABSS con mayor cobertura (se sitúan en la zona de Catalunya central) son las que tienen menor intensidad de horas y, por el contrario, en las ABSS con más intensidad de horas en el servicio tienen una cobertura menor (ámbitos territoriales de Lleida, Tarragona y el Penedès). Sin embargo, hay algunas excepciones como las ABSS del Tarragonés, Vic, Palafrugell, Baix Empordà y la Mancomunidad Intermunicipal de la Plana, que se caracterizan por una baja cobertura e intensidad, mientras que la comarca pirenaica de la Alta Ribagorça destaca por tener alta cobertura e intensidad.

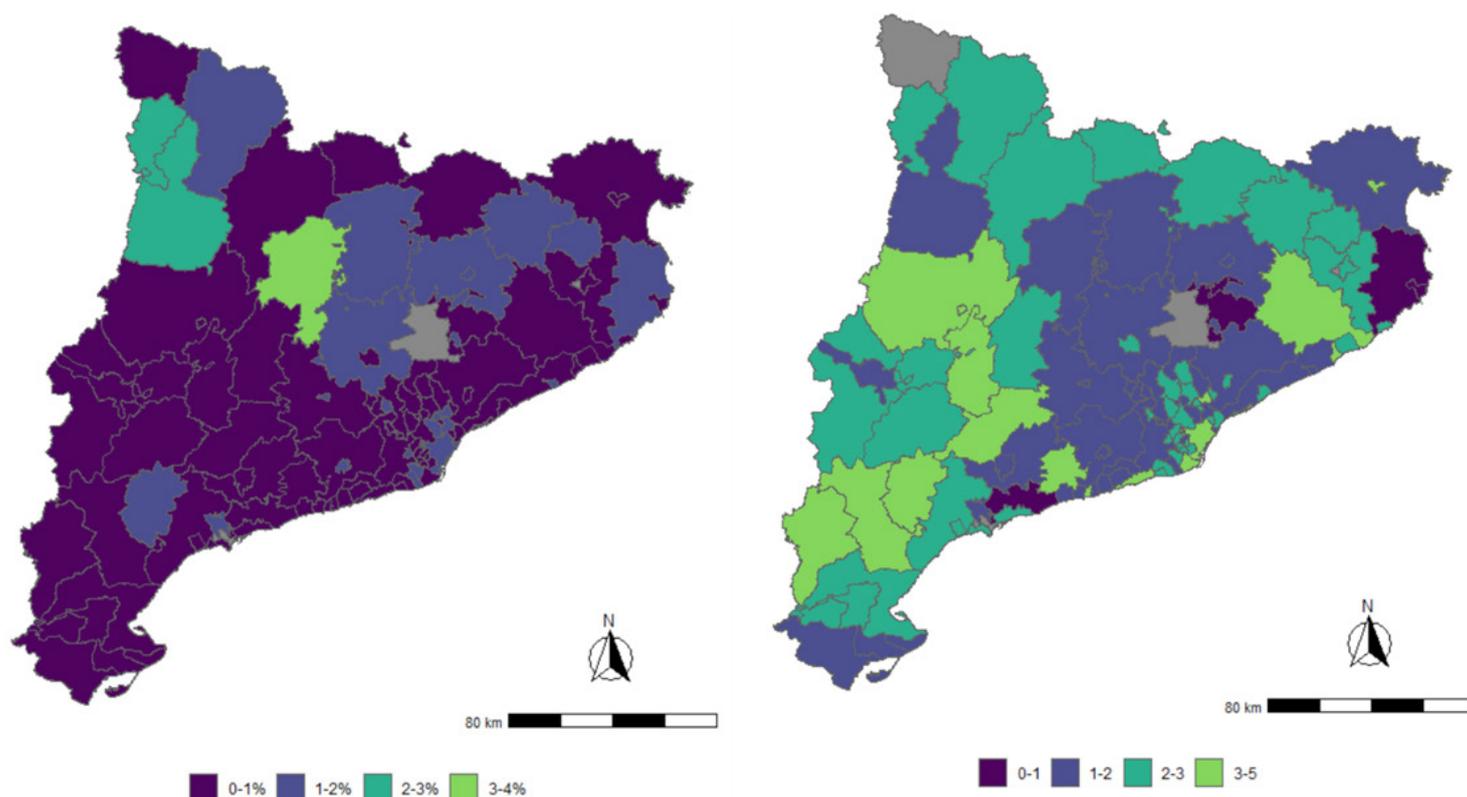
Por otra parte, la ley 12/2007 establece una cobertura del 4 % para el SAD (sin distinguir entre modalidades) sobre la población mayor de 65 años. Los datos para 2012-2019 muestran que la cobertura media es de 3,48 %, lo cual se acerca a este objetivo. No obstante, solo el 32 % de las ABSS supera este umbral, representando el 47 % de la población mayor de 65 años. Superan el 4 % de cobertura territorios como el Alto Pirineo, Catalunya Central, Barcelona y Baix Empordà, mientras que tienen una cobertura muy baja ámbitos territoriales de Lleida, Calafell, Baix Penedés y Blanes o la Vall d’Aran. Esta diversidad, también atribuida a la autonomía local, es corroborada por las entrevistas realizadas a profesionales de la administración local y autonómica (E6 y E4):

«Hay municipios en los que el SAD dependencia lo enfocan más a prestaciones vinculadas y que el presupuesto del SAD lo destinan más al SAD social. Hay otros en que el SAD social es más residual. Hay heterogeneidad.».

«No sabemos por qué un ayuntamiento invierte más horas y las sobrepasa y otro ayuntamiento no. Desconocimiento total, no está contrastado ni nada. Tal vez sea por las necesidades: ratio de población de riego y se deben invertir más recursos (...) o también por cuestiones polí-

ticas. Algunos ayuntamientos siempre mantienen el mismo presupuesto y otros lo van aumentando y ajustándolo a las necesidades.».

FIGURA 2. MAPAS DE ABSS SEGÚN COBERTURA (EN PORCENTAJE DE POBLACIÓN CUBIERTA) E INTENSIDAD (HORAS SEMANALES)



Fuente: Elaboración propia.

3.2.2. Potenciales causas de la variabilidad

La variabilidad descrita se explica por distintos motivos, que detallamos a continuación. Cabe destacar que aquí la triangulación de la información cuantitativa y cualitativa ha sido clave. Mientras el análisis cuantitativo ha hecho aflorar unas correlaciones interesantes, el análisis cualitativo nos ha permitido entender a fondo lo que los números nos indican. Por ello, el análisis se muestra conjuntamente en los párrafos que siguen.

La Tabla 2 nos muestra que tanto las variables de oferta como de demanda son relevantes a la hora de explicar la variabilidad. Por la parte de la demanda, los factores de más relevancia son el porcentaje de población mayor de 65 años y el porcentaje de mujeres. Un aumento de un 1% del porcentaje de población mayor de 65 años está relacionado con un aumento de la cobertura del SAD dependencia del 8%, aunque no afecta particularmente la cobertura del SAD social, pero sí a su intensidad ya que un aumento del 1% de este colectivo está asociado a un aumento de 0,10 horas de atención (unos 6 minutos).

Por lo que hace al porcentaje de mujeres, éste está asociado a menos cobertura e intensidad: un aumento del 1% de mujeres impacta en una disminución de la intensidad en, aproximadamente, 0,26 horas (unos 15 minutos). Este resultado concuerda con lo que explican coordinadoras del SAD de diferentes ABSS sobre la resistencia que encuentran por parte de mujeres usuarias del servicio a ser ayudadas en tareas de limpieza, cocina, compra de alimentos, ya que consideran que *no es necesario* y que es su deber como mujeres de hacerlo. Así mismo, las coordinadoras entrevistadas observan que las mujeres de unos 70 años requieren menor intensidad de SAD, puesto que realizan más tareas domésticas ellas solas que los hombres en la misma situación.

TABLA 2. MODELOS DE REGRESIÓN DE LA VARIABILIDAD: FACTORES DE OFERTA Y DEMANDA

	Cobertura SAD social (1)	Intensidad SAD social (2)	Cobertura SAD dependencia (3)	Intensidad SAD dependencia (4)
Factores demográficos				
% población mayor de 65 años	0,027 (0,031)	0,101*** (0,034)	0,080*** (0,029)	0,048 (0,033)
% población mayor de 75 años sola	0,014 (0,019)	-0,005 (0,024)	-0,014 (0,015)	0,033 (0,031)
% mujeres	-0,052 (0,097)	-0,081 (0,103)	-0,075 (0,089)	-0,259*** (0,100)
% población nacida en países en vías de desarrollo	-0,027 (0,017)	-0,004 (0,028)	-0,020 (0,016)	-0,042 (0,027)
% personas con discapacidad	0,046 (0,050)	-0,077 (0,050)	-0,085 (0,054)	0,060 (0,072)
Factores de exclusión/inclusión social				
Tasa de escolarización a los 17 años	0,002 (0,004)	0,0003 (0,008)	-0,005 (0,004)	0,009 (0,009)
% hogares que reciben ayuda al alquiler	0,014 (0,046)	-0,050 (0,047)	-0,025 (0,042)	0,022 (0,067)
% pobl. que recibe ayuda alimentaria	0,004 (0,013)	-0,022 (0,021)	-0,016 (0,015)	0,005 (0,020)
Expedientes informativos sobre riesgo de infancia (por 1.000 habitantes)	-0,003 (0,004)	0,007 (0,007)	-0,007** (0,003)	0,015** (0,007)
Factores de territorio				
Densidad población	-0,014 (0,092)	0,052 (0,098)	0,067 (0,071)	0,180* (0,107)
% población en zona de montaña	0,125 (0,461)	-0,900* (0,513)	1,061 (0,357)	-1,288 (0,820)
Ciudad-ABSS	0,315 (0,308)	0,006 (0,401)	0,669* (0,266)	-0,080 (0,433)
Factores de oferta				
Copago SAD soc., NO/SÍ	0,126 (0,113)	0,112 (0,162)	0,125 (0,085)	0,108 (0,153)
Gestión indirecta total	-0,011 (0,092)	0,302* (0,169)	0,003 (0,197)	0,488** (0,198)

	Cobertura SAD social (1)	Intensidad SAD social (2)	Cobertura SAD dependencia (3)	Intensidad SAD dependencia (4)
Gestión indirecta parcial	0,174*	0,211	0,049	0,262
	(0,085)	(0,167)	(0,197)	(0,181)
Plazas residencia, NO/SÍ	-0,077	0,420	-0,671**	1,108*
	(0,384)	(0,390)	(0,374)	(0,599)
Plazas residencia discapacidad, NO/SÍ	0,065	0,069	0,092	0,248
	(0,166)	(0,186)	(0,166)	(0,217)
Plazas centro de especialización discapacidades NO/SÍ	-0,007	0,111	0,127	-0,121
	(0,069)	(0,106)	(0,086)	(0,165)
Plazas centro ocupacional discapacidades NO/SÍ	-0,171	-0,097	-0,198*	-0,185
	(0,162)	(0,217)	(0,116)	(0,155)
Ingresos municipales a nivel ABSS, log.	0,060	0,030	0,043	0,101
	(0,128)	(0,111)	(0,090)	(0,136)
% ingresos en gasto social	0,091	2,729	31,07***	-3,125
	(1,000)	(1,904)	(1,000)	(1,984)
% pasivos financieros sobre ingresos	-0,319	-0,081	-0,354	-0,944
	(0,398)	(0,812)	(0,366)	(1,098)
Efectos fijos de tiempo	sí	sí	sí	sí
Constante	0,100	3,303	2,853	10,666**
	(4,707)	(4,564)	(4,459)	(4,832)
Observaciones	477	452	473	456
R ² ajustado	0,104	0,025	0,404	0,041

Nota 1: para los coeficientes de las columnas 1 y 3 se ha hecho la siguiente transformación: $\exp(\beta) - 1$ ya que la variable dependiente está en logaritmos (a excepción cuando las variables independientes son también en logaritmos; entonces no hace falta transformación y el coeficiente se interpreta directamente como una elasticidad). Por tanto, la interpretación de los coeficientes de estas columnas es de la siguiente manera: un incremento de una unidad (o un 1%) en el factor específico resulta en un incremento de la cobertura del valor del coeficiente x 100.

Nota 2: los coeficientes con asteriscos son estadísticamente relevantes y, por tanto, los que nos interesan. Cuantos más asteriscos, más relevancia estadística y más importancia del factor para explicar la variabilidad en la cobertura e intensidad. Más concretamente, los asteriscos se corresponden a valores probabilísticos de 10% (*), 5% (**) y 1% (***). Los valores probabilísticos nos dicen la probabilidad de que, si en la realidad, el factor en concreto es irrelevante (es decir, es cero) cuando hacemos la regresión, resulte diferente de cero. En consecuencia, cuanto menor es la probabilidad, mejor (ya que más fiable es el resultado).

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los factores de oferta, el análisis cuantitativo destaca como más relevantes la existencia de alternativas al SAD para mayores, las finanzas locales, el tipo de gestión, el copago y el hecho de ser una zona de montaña.

En cuanto a las alternativas al SAD, la existencia de residencias y centros ocupacionales va asociada a una disminución media de la cobertura del SAD dependencia (en un 67% y 20%, respectivamente). Por el contrario, la existencia de residencias está asociada con un aumento de la intensidad semanal de

aproximadamente una hora. Este resultado se interpreta como que hay un efecto sustitución entre centros residenciales y el servicio de SAD dependencia, y, por lo tanto, como más centros, más horas de SAD se puede proporcionar a la gente que no va a residencias. Al mismo tiempo, la cobertura del SAD dependencia también se ve afectada por el porcentaje de ingresos destinados a gasto social, lo que sugiere una priorización del este tipo de SAD.

La gestión indirecta (total o parcial) suma más del 84 % de ABSS de media (en el período analizado) y está generalmente relacionada a más cobertura e intensidad. En el caso del SAD social, el análisis cuantitativo muestra que la cobertura se incrementa en un 17 % y su intensidad en unos 20 minutos semanales (0,30 horas), en comparación a las ABSS y años en que la gestión es directa⁶. En el caso del SAD dependencia, la gestión indirecta se asocia a un incremento de su intensidad semanal de 30 minutos (0,49 horas). Las entrevistas corroboran esta relación positiva entre externalización y aumento de personas usuarias y horas (E6 y E8):

«Tenemos la experiencia que en función del modelo de gestión cambia mucho la situación: de la directa a la indirecta, muy rápidamente van aumentando las horas de prestación y personas usuarias.».

«Cuando nos empezamos a plantear la gestión que conlleva [el SAD], ¿resulta eficiente por nuestra parte? Empiezan a salir empresas que prestan el servicio de ayuda a domicilio. Al inicio había posicionamientos distintos. Tener personal propio implica una mayor calidad: si conozco las personas, les puedo dar directrices, formar las trabajadoras familiares. Pero la gestión es muy ineficiente por parte de la Administración pública.».

Sin embargo, este aumento de eficiencia viene con unos costes asociados. Emerge como preocupación la pérdida de control del servicio que esto supone y las dificultades de la gestión indirecta en territorios con más dispersión geográfica debido a que hay pocas empresas proveedoras dispuestas a gestionar el servicio. Como afirma una profesional del Departamento de Derechos Sociales y una coordinadora del SAD (E4 y E6):

«Es importante que el ente local no se desprenda del servicio. (...) La empresa debe ser tus ojos para alertar, pero el responsable del servicio es la entidad local. Si se tiene que buscar otro servicio, la empresa o entidad no lo hará, lo hace la entidad local. Por esto es tan importante la coordinación. También se necesitan unos sistemas de información que faciliten el trabajo. (...) Los datos son un instrumento clave para coordinarnos.»

Conforme pasa el tiempo, se conoce menos [la gestión del SAD] porque hace más tiempo que está externalizado. Toda la parte de provisión la desconocemos.».

Esto, a su turno, afecta la calidad del servicio. El diagnóstico de las condiciones laborales es muy negativo y se refiere, entre otros temas, a bajos salarios, jornadas parciales, excesivas rotaciones, falta de apoyo y formación especializada, poco prestigio curricular, riesgos laborales y falta de relevo generacional, que a su vez se conecta con el tipo de gestión. En consecuencia, el reconocimiento profesional y una mejora de las condiciones laborales es uno de los temas claves que se señalan para lograr una mayor calidad del SAD, según profesionales del ámbito local (E5, E7, E8):

«Conforme pasa el tiempo se conoce menos [la gestión del SAD] porque hace más tiempo que está externalizado. Toda la parte de la provisión la desconocemos. Y han crecido empresas y multinacionales que prestan el servicio con mucha desconfianza, (...) [Hasta la aprobación de la nueva ley de contratación del 2019] en Catalunya habían evolucionado estas empresas (...) que tienen mucha fuerza, poder y capacidad de conseguir contratos.».

«No está suficientemente dignificado el rol de las trabajadoras familiares, hay que cualificar y reconocer, se tiene que repensar. No se puede dejar a una persona con fragilidad en manos de cualquiera (...): hace falta habilidades, competencias, formación. Nos abren la puerta y nos dan lo más preciado: confianza, entramos en su vida y nos tenemos que poner al máximo y poner a las personas en el centro.».

«Lo que atendemos mejor es la dependencia y las discapacidades, pero tenemos muchas dificultades para los perfiles complejos: salud mental, drogodependencias..., depende mucho del perfil profesional que atiende.».

⁶ Si bien la precisión de los estimadores es baja, la magnitud de los coeficientes se mantiene en otras especificaciones (contactar autoras si se quieren ver los resultados).

La precisión de resultados cuantitativos es baja por lo que hace a los factores de territorio y al copago, si bien parecen indicar que existe una desigualdad en el acceso al servicio que se produce tanto por el binomio rural-urbano (las ABSS en zona de montaña muestra coeficientes negativos en la intensidad del SAD) como por el copago, mayoritario en las ABSS y que emerge como un tema importante en el análisis cualitativo. Las personas entrevistadas señalan que la situación en territorios rurales se agrava porque, cuando no hay recursos para la gente mayor, el mejor servicio que se puede ofrecer es el SAD, especialmente en pueblos envejecidos y donde la preferencia mayoritaria es la de no efectuar ingresos residenciales. En este sentido se considera que la configuración del SAD y su financiamiento no es equitativo y que se deberían tener en cuenta estos costes y dificultades de desplazamiento de las zonas rurales.

Por lo que hace al copago, extendido en la mayor parte de las ABSS, puede generar situaciones en las que la gente que necesita SAD, se busque un servicio alternativo privado o bien prefiera pedir la prestación vinculada en el caso del SAD dependencia. Este es especialmente el caso cuando se ofrece un servicio público que no se ajusta a las necesidades de las personas usuarias (E7):

«Cuando la persona contrata privado, puede decidir quien la atiende, a que horas, etc. Cuando tienes un servicio público, tu no decides.».

Los resultados de los análisis cuantitativo y cualitativo, por tanto, sugieren que la variabilidad global refleja desigualdades a tres niveles. En primer lugar, desigualdad en el acceso al servicio, especialmente por la existencia del copago y por una menor oferta en las zonas de montaña. En segundo lugar, desigualdad en la calidad del servicio, que se relaciona al tipo de gestión. El análisis sugiere que la razón por la cual el servicio se externaliza en la mayor parte de las ABSS es la eficiencia, si bien esta conlleva unos costes de pérdida de control y eventualmente, de calidad. Y, en tercer lugar, desigualdad de género. Desde una mirada con perspectiva de género, nos encontramos con una política «ciega» al género. La presencia de mujeres es muy elevada tanto como trabajadoras y como receptoras del servicio (un 70% de las personas beneficiarias son mujeres). Las condiciones laborales precarias, por tanto, les afectan especialmente, y los roles de género existentes pueden dar como resultado la no aceptación de algunos servicios y apoyos que ellas creen que deben «hacer» por sí solas.

3.3. Debilidad y difuminación de funciones del SAD social

El desdoblamiento del servicio entre la vertiente social y la dependencia, y la ausencia de un marco legal en el SAD social tan fuerte como el del SAD dependencia ha alejado el SAD social de los objetivos más preventivos, comunitarios y de cariz socioeducativo, y, por el contrario, se ha ido vinculando al proceso de envejecimiento. Esto se ve en el análisis cuantitativo, que muestra, por un lado, que los factores de exclusión social y relacionados con la función socioeducativa no están relacionados de manera significativa con la variabilidad del SAD social entre las ABSS y, por otro, que los factores demográficos, como el envejecimiento, sí explican su intensidad.

A su vez, para realizar de manera satisfactoria el trabajo más preventivo y comunitario, es necesario conocer las necesidades y perfiles a los que atender. Sin embargo, tal y como se desprende de las entrevistas y grupos de discusión (E5, GD1, E4), el desconocimiento de estas necesidades es alto, la cual cosa dificulta el trabajo del SAD social.

«Otras personas no nos llegan y tienen situación de necesidad: pasan hambre, frío, tienen pensiones muy bajas y, no lo sabemos y tienen problemas que es producto de lo que han vivido. Estas personas llegan a los servicios sociales en situaciones muy extremas, se debe hacer un trabajo más preventivo y de sensibilización.».

«Las necesidades se pueden conocer, pero se debe profundizar y no siempre se cubren todas. Muchas veces se necesita un apoyo en el hogar, situaciones básicas de infraestructura de la casa. Por esto, hay que priorizar y la dimensión de la necesidad debe ser global, no solo en cosas básicas sino en el entorno en que se mueve.».

«Deberíamos tener un buen análisis de necesidad de horas de SAD: cuantas personas de cada territorio necesitan SAD, sobre todo en el caso del SAD social no lo tenemos. No tenemos tampoco una normativa que diga cuantas horas de atención debe tener cada persona: solo en el caso de dependencia.».

Por ende, el SAD social se acaba desplegando de forma irregular por el territorio en función de la voluntad de cada entidad local y es utilizado en muchos casos para perfiles de personas con falta de autonomía que quedan excluidas o están a la espera de acceder a ayudas de la Ley de la dependencia. La debilidad del SAD social también se concreta en su menor financiación: el SAD dependencia casi duplica el coste hora del SAD social.

4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Actualmente, el sector de cuidados de larga duración está en el foco del debate en un contexto de presión y cambios sociodemográficos. La organización de los cuidados y, en concreto, el diseño y gestión de las políticas públicas, son objetivo de propuestas para lograr una atención de mayor calidad y conseguir superar las situaciones de vulnerabilidad y desigualdad. La evaluación del SAD tiene como objetivo avanzar en el conocimiento de esta política para mejorarla en el futuro y, al mismo tiempo, aportar evidencias y reflexiones que contribuyan a este debate abierto.

Como resultado de esta evaluación se destacan algunas reflexiones y recomendaciones. Una primera conclusión del estudio es ampliamente compartida: la necesidad de establecer unos criterios básicos comunes para organizar el SAD en todo el territorio con el objetivo que no se reproduzcan situaciones de desigualdad en el acceso o calidad de la atención. Esto se concreta también en avanzar en el diseño de la política y su dimensión conceptual, esto es, definiendo los objetivos de la política a partir de una teoría del cambio que aportaría concreción y orientaciones más precisas. También porque en un sentido más amplio es necesario definir mejor en qué consisten los cuidados y como aplicar un enfoque más comunitario, preventivo y participativo en el ámbito de las políticas sociales. La planificación del SAD debería estar también más articulada con otros servicios sociales y, especialmente, avanzar en la atención integral social y sanitaria.

Siguiendo estas recomendaciones sobre la planificación del servicio, se deberían plantear escenarios de futuro, valorando coberturas e intensidad del servicio en función de las necesidades y prioridades de cada territorio a partir de un marco de acción común. A su vez, como se desprende de las entrevistas y debates realizados, una mejora de la calidad del servicio debe estar indudablemente relacionada con unas mejores condiciones laborales de las profesionales. Una conceptualización del SAD explícita y consensuada es relevante en cuanto permitiría definir mejor las actividades, perfiles profesionales y recursos, así como facilitar la incorporación de enfoques comunitarios y participativos.

Una de las prioridades detectadas en esta evaluación es la necesidad de disponer de un diagnóstico actualizado de necesidades, con una perspectiva estratégica en el medio y largo plazo. La transición demográfica que se expresa en el envejecimiento poblacional presionará el sistema de cuidados tanto por la «cantidad» de personas, como por los perfiles más diversos y complejos que se deben atender. Profundizar en el conocimiento de la población destinataria y su contexto ayudaría a redefinir el SAD, especialmente en su vertiente social y los perfiles que se deben atender y que no están únicamente relacionados a las situaciones de dependencia (entre estos, la atención a la infancia o los problemas de salud mental).

Para conseguir un buen conocimiento de la realidad, así como de las propias políticas públicas, es fundamental disponer de fuentes de información de calidad. Por una parte, es necesaria una planificación estratégica de los datos y su rediseño. Por otro lado, es necesario avanzar en la interconexión de datos entre administraciones y servicios. En definitiva, la evaluación de las políticas públicas necesita sistemas de información útiles y veraces que faciliten la inteligencia institucional y la toma de decisiones (Varela Merino, 2023) y, en este sentido, servicios como el SAD necesitan ampliar y reforzar sus fuentes de información.

Finalmente, incorporar en las evaluaciones la perspectiva de género e interseccional sigue siendo un reto teórico y metodológico, una cuestión que también está relacionada con la incorporación de todas las voces en el proceso de creación de conocimiento. Esto es aún más relevante en el ámbito de las políticas sociales ya que muchos de los grupos y colectivos destinatarios se encuentran en situaciones que dificultan su participación. Por este motivo, las evaluaciones deben articular de forma sensible e inclusiva la participación en todo el proceso, también de las personas usuarias o receptoras de la política, estableciendo las técnicas y métodos más adecuados e innovando metodologías cuando sea necesario. En casos como el servicio de ayuda a domicilio es un desafío repensar la participación y la creación de conocimiento contando con las personas y colectivos en situaciones de vulnerabilidad, así como continuar explorando los posibles efectos de estas políticas públicas para lograr una mayor equidad social y de género.

ANEXO METODOLÓGICO

El análisis del Servicio de Ayuda Domicilio se ha abordado con metodologías mixtas, cuantitativas y cualitativas, para lograr responder de forma más robusta y rigurosa a las preguntas de evaluación.

El *análisis cualitativo* ha considerado diversas fuentes de información: en primer lugar, estudios de referencia sobre la política pública, así como documentación administrativa. En segundo lugar, se han realizado entrevistas semi-estructuradas exploratorias con el objetivo de situar los principales conceptos e ideas vinculados al servicio y tener una perspectiva temporal de la política de largo alcance. Se han entrevistado a responsables locales y de la administración autonómica y una persona experta del campo de la investigación. Estas entrevistas sistémicas además han ayudado a identificar otras personas informantes clave y experiencias de referencia. En tercer lugar, a partir de los resultados de estas primeras entrevistas, se han elaborado los guiones semiestructurados de las entrevistas en profundidad a informantes clave de la política: profesionales locales y del gobierno autonómico con responsabilidades en el SAD.

Por último, se han organizado dos grupos de discusión que tenían por objetivo recoger información y valoraciones de personas clave en relación con el funcionamiento del SAD, las posibles dificultades en la implementación y propuestas de mejora o cambio en el futuro. Además de obtener información cualitativa valiosa, la intención del enfoque grupal es contrastar ideas e informaciones entre los distintos agentes y, específicamente, las principales conclusiones del análisis cuantitativo. Este contraste ha sido de enorme interés para comprender algunas dinámicas y relaciones causales que emergían como significativas en el análisis cuantitativo.

Los grupos de discusión se han organizado y definido a partir de tres fases:

- a) **Diseño:** Se han establecido dos grupos de discusión sobre el Servicio de Atención Domiciliaria con 6-8 personas escogidas a partir de unos criterios de selección para obtener una muestra plural de Áreas Básicas de Servicios Sociales (ABSS).
- b) **Formación y funcionamiento del grupo:** Se han realizado los contactos previos y se han realizado los dos grupos de discusión de una duración de hora y media cada uno. Los grupos se han conducido a partir de un guión abierto con el objetivo de contrastar las principales líneas de investigación. Se han mostrado algunos de los resultados más relevantes del análisis cuantitativo para contrastar su posible validez y encontrar factores explicativos.
- c) **Análisis e interpretación de los resultados:** se han transcrito los grupos de discusión y se han ordenado la información por temáticas y en función del acuerdo o disenso que suscitaban los temas clave.

En cuanto a los criterios de selección de las personas participantes en los grupos focales, se consideró organizar dos grupos en función del tamaño poblacional de las Áreas Básicas de Servicios Sociales. La prestación del SAD presenta particularidades en función de las características del municipio, especialmente el número de población. Uno de los criterios para organizar los grupos de discusión ha sido por la población que comprenden las ABSS y los municipios o municipio que la conforman y, en segundo lugar, se incluyeron otras variables para lograr una selección lo más plural posible: básicamente, intensidad y cobertura del SAD y considerando también otras variables sociodemográficas como el grado de envejecimiento. El primer grupo de discusión estaba conformado por pequeños municipios y, por tanto, con la característica común de estar situados en entornos rurales o de montaña y con baja densidad poblacional. El segundo grupo de discusión concentraba municipios grandes y medianos con características también diversas.

En los grupos de discusión han participado las personas coordinadoras de las ABSS que tienen responsabilidades con diversas denominaciones (coordinadora de SAD, jefe de servicios sociales, dirección técnica o gerente). En total son 105 ABSS cuyas coordinaciones tienen alto predominio de mujeres, el 83 %, puesto que sólo 18 hombres asumen esta responsabilidad. En los grupos de discusión participaron 14 responsables locales, 13 mujeres y un hombre.

En total se realizaron ocho entrevistas en profundidad entre octubre y diciembre de 2021 y dos grupos de discusión, realizados en enero y febrero de 2022, en los que participaron un total de catorce personas. Para el tratamiento de los datos cualitativos se ha utilizado el programa Atlas.ti y se ha codificado la información por ámbitos temáticos relacionados a las preguntas de evaluación.

En la tabla a continuación se muestran los perfiles de las personas entrevistadas y los grupos de discusión así como el código de las citas incorporadas en el artículo.

Entrevista/Grupo de discusión	Código	Perfil	N.º de personas
Entrevista 1	E1	Persona experta ámbito académico	1
Entrevista 2	E2	Persona experta Generalitat de Catalunya (trayectoria profesional en servicios sociales)	1
Entrevista 3	E3	Persona experta ámbito local Dirección servicios sociales	1
Entrevista 4	E4	Profesional Generalitat de Catalunya. Dirección General de Servicios Sociales	1
Entrevista 5	E5	Coordinación ABSS	1
Entrevista 6	E6	Coordinación ABSS	1
Entrevista 7	E7	Coordinación ABSS	1
Entrevista 8	E8	Coordinación ABSS	1
Grupo de discusión 1	GD1	«Municipios Pequeños». Coordinación ABSS	6
Grupo de discusión 2	GD2	«Municipios grandes». Coordinación ABSS	8

En cuanto al *análisis cuantitativo*, se han tomado como referencia las variables de cobertura e intensidad del servicio de las dos modalidades del SAD y aquellos datos sociodemográficos, de servicios y de contexto de las entidades locales que podrían ser explicativos de la variabilidad territorial del SAD. Así se han recogido variables, siempre que ha sido posible a escala de ABSS, vinculadas a los factores de demanda y factores de oferta y para su análisis se ha utilizado el programa estadístico R. Todos los factores están medidos anualmente y para cada ABSS.

Aquí se exponen los descriptivos de las variables dependientes:

Variable	Definición	N	Media	Desviación estándar
% cobertura SAD Social	% de personas que reciben SAD social/dependencia entre la población total	732	0,45	0,49
% cobertura SAD Dependencia		716	0,36	0,23
% cobertura SAD sobre población mayor de 65 años	% de personas que reciben SAD social/dependencia entre la población mayor de 65 años	801	3,48	2,14
Intensidad semanal SAD Social (horas)	Número de horas de provisión del SAD social/dependencia entre número de personas cubiertas	681	1,61	0,85
Intensidad semanal SAD Dependencia (horas)		679	2,91	0,92

Y los descriptivos de las variables independientes:

Variable	Definición	N	Media	Desviación estándar
Población de 65 años o más	% población mayor de 65 años sobre el total de población	831	17,56	3,16
Población de 75 años o más que vive sola	% población de 75 años o más que vive sola sobre el total de población	824	27,44	4,04

Variable	Definición	N	Media	Desviación estándar
Mujeres mayores de 65 años	% de mujeres mayores de 65 años sobre el total de población mayor de 65 años	831	50,02	1,06
Personas con discapacidad	% personas con discapacidad sobre el total de población	671	6,69	1,73
Inmigración	Proporción de población nacida en países en vías de desarrollo sobre el total de población	824	11,64	5,25
Nivel educativo	Población de 17 años escolarizada según lugar de residencia, sobre el total de la población de 17 años	824	81,75	7,21
Prestaciones de ayuda al alquiler	Número de hogares que reciben prestaciones de ayuda al alquiler sobre el total de hogares	831	1,63	1,18
Ayuda alimentaria	Número de personas que reciben ayuda alimentaria sobre toda la población	824	3,88	2,70
Expedientes informativos y de riesgo de infancia y adolescencia	Número de expedientes informativos y de riesgo de infancia y adolescencia por cada 10.000 habitantes	831	6,27	4,27
Copago	Existencia de copago NO/SÍ	812	0,72	0,45
Densidad	Población sobre superficie, en km ²	831	2.544	4.007
Zona de montaña	% población del ABSS que vive en una zona de montaña	831	0,03	0,13
Residencias para personas mayores	existencia de plazas en residencias para personas mayores, NO/SÍ	831	0,99	0,10
Centros de día para personas mayores	existencia de plazas en centros de día para personas mayores, NO/ SÍ	831	1,00	0,00
Centros o residencias hogar para personas con discapacidad	existencia de plazas en centros o hogar residencias para personas con discapacidad, NO/ SÍ	831	0,41	0,49
Centros de atención especializada para personas con discapacidad (diurno)	existencia de plazas en centros de atención especializada para personas con discapacidad, NO/ SÍ	831	0,33	0,47
Centros ocupacionales para personas con discapacidad	existencia de plazas en centros ocupacionales para personas con discapacidad NO/ SÍ	831	0,75	0,43
Ingresos totales	Ingresos totales del ABSS, en millones de euros	831	88,32	251,13
Gasto social	% de ingresos destinados a la partida de gasto «servicios sociales y promoción social»	830	0,06	0,03
Pasivos financieros	% pasivos financieros sobre el total de ingresos	825	0,10	0,05

El tipo de gestión del servicio en las Áreas Básicas de Servicios Sociales, externalizada o directa, según la media en el período analizado (2012-2019).

Tipo de gestión	Porcentaje
Directa	8 %
Indirecta total	44 %
Indirecta parcial	40 %
N. A.	8 %
Total	100 %

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelantado, J. (ed.) (2000). *Cambios en el Estado de bienestar*. Icaria.
- Albertini, M. y Pavolini, E. (2015). Unequal Inequalities: The Stratification of the Use of Formal Care Among Older Europeans. *The Journals of Gerontology: Series B*, 72(3), 510-521. <https://doi.org/10.1093/geronb/gbv038>
- Arriba González de Durana, A. y Moreno Fuentes, F. J. (2009). *El tratamiento de la dependencia en los regímenes de bienestar europeos contemporáneos*. Instituto de Mayores y Servicios Sociales – Imserso.
- Comisión Europea (2022, 7 de septiembre). *Proposal for a council recommendation on access to affordable high-quality long-term care*. COM(2022) 441 final 2022/0264. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2022:0441:FIN>
- De Quintana Medina, J. (2021, noviembre). *La perspectiva de gènere en l'avaluació de polítiques públiques* [Guia práctica, 18. Col·lecció Ivàlua Guies pràctiques sobre avaluació]. Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas – Ivàlua. <https://ivalua.cat/sites/default/files/inline-files/Guia%20pr%C3%A0ctica%2018.%20-%20La%20perspectiva%20de%20g%C3%A8nere%20a%20l'E2%80%99avaluaci%C3%B3%20de%20pol%C3%ADtiques%20p%C3%BAbliques%20CAT.pdf>
- Diputación de Barcelona (2022a). *Diagnosi dels serveis de cures d'entorn domiciliari i comunitari. Context sociodemogràfic, característiques i tendències dels serveis a la província de Barcelona*. Diputación de Barcelona. https://llibreria.diba.cat/es/libro/diagnosi-dels-serveis-de-cures-d-entorn-domiciliari-i-comunitari_66781
- Diputación de Barcelona (2022b). *Informe de recomanacions per als ens locals cap a un nou sistema públic de cures en la comunitat Fòrum de Persones Expertes en Cures*. Diputación de Barcelona.
- FEMP (2015). *La situación del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito local y perspectivas de futuro*. Federación Española de Municipios y Provincias – FEMP.
- Floridi, G., Carrino, L. y Glaser, K. (2021). Socioeconomic Inequalities in Home-Care Use Across Regional Long-term Care Systems in Europe. *The Journals of Gerontology: Series B*, 76(1), 121-132. <https://doi.org/10.1093/geronb/gbaa139>
- Generalitat de Catalunya (2021a). *Memòria del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies 2020*. Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. Disponible en: <https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/07memories/2020/Memoria-DTSF-2020.pdf>
- Generalitat de Catalunya (2021b). *Promoció de l'autonomia i de l'atenció a les persones amb suport de llarga durada a l'entorn comunitari a Catalunya: recomanacions per impulsar el nou model: informe executiu* [Col·lecció Papers, núm. 32]. Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. Disponible en: https://dixit.gencat.cat/ca/detalls/Article/promocio_autonomia_atencio_persones_suport_llarga_durada_informe_executiu
- Generalitat de Catalunya (2021c). *II Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024*. Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. Disponible en: https://dixit.gencat.cat/ca/detalls/Article/pla_estrategic_serveis_socials_2021_2024
- Generalitat de Catalunya y Fundació Avedis Donabedian (2021d). *Avaluació de l'atenció integrada social i sanitària a l'entorn domiciliari*. Disponible en: <https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/05plansactuacio/avaluacions/1.2-Atencio-integrada-social-i-sanitaria-estudi-situacional.pdf>
- Generalitat de Catalunya (2022a). *Atenció integral social i sanitària. Conceptualització*. Generalitat de Catalunya. Disponible en: <https://salutweb.gencat.cat/web/.content/aiss/docs/aiss-conceptualitzacio.pdf>
- Generalitat de Catalunya (2022b). *Model d'atenció integrada social i sanitària a l'entorn domiciliari*. Departament de Salut i Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya. Disponible en: <https://salutweb.gencat.cat/web/.content/aiss/docs/domiciliaria/model-aiss-entorn-domiciliari.pdf>
- Martí, M. y Rosetti, N. (2021). Construir ciudadanía a lo largo de la vida: nuevas aproximaciones de las políticas públicas al envejecimiento. En G. Ubasart y R. Gomà (coords.), *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*. Editorial Tecnos.

- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2023). *Marco estratégico de la desinstitucionalización para una buena vida en comunidad*. Secretaría de Estados de Derechos Sociales. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. <https://estrategiadedesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2023/07/Marco-Estrategico-de-la-desinstitucionalizacion-final-ok.pdf>
- Moreno-Colom, S. (2021). Construyendo comunidad desde lo público: el caso de las Superilles Socials. *Revista Española de Sociología*, 30(2), artículo a27. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.27>
- Navarro-Varas, L., Gómez, N., Fusté, P. y Porcel, S. (2020). *Polítiques locals de cura i atenció a l'envelliment*. Institut Metròpoli. Disponible en: <https://iermb.uab.cat/ca/estudi/politiques-locales-de-cura-i-atencio-a-lenvelliment-una-mirada-metropolitana/>
- Navarro, V. y Pazos Morán, M. (coords.) (2020, 15 de junio). *El cuarto pilar del estado del bienestar* [informe de la Comisión Para la Reconstrucción Social y Económica. Congreso de los Diputados]. Public Policy Center, UPF. Disponible en: <https://www.upf.edu/documents/3943251/0/INFORME+-+4%C2%BA+Pilar+del+Estado+del+Bienes+tar/80828c07-ae14-8419-2225-f18c2744fb93>
- Pelegrí, X. (2010). *El sistema català de serveis socials (1977-2007): cultura i política* [Col·lecció Serveis Socials, núm. 1]. Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya. Disponible en: https://dixit.gencat.cat/ca/detalls/Article/Sistema_catala_de_serveis_socials_1977_2007
- Rodríguez Cabrero, G. (2005). La protección social de las personas dependientes como desarrollo del estado de bienestar en España. *Panorama social*, (2), 21-33. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/002art03.pdf
- Rodríguez Cabrero, G. y Marbán Gallego, V. (coords.) (2022, septiembre). *Informe de Evaluación del Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las Personas en Situación de Dependencia (SAAD)*. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Disponible en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/docs/estudio_evaluacion_saad_completo.pdf
- Rosetti, N. y Pablo, R. (2023). Las ciudades europeas ante el reto del envejecimiento: fortalecer políticas urbanas y agenda social. *Revista Desacatos*, (72), 138-153, Disponible en: <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/2678/1697>
- Sanz, J. (2011). *La metodología cualitativa en l'avaluació de polítiques públiques* [Guia pràctica 8. Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques]. Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas – Ivàlua. Disponible en: https://ivalua.cat/sites/default/files/2019-10/11_04_2011_10_41_12_Guia8_MetodologiaQualitativa.pdf
- Ubasart, G., y Gomà, R. (coords.) (2021). *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*. Editorial Tecnos.
- Varela Merino, B. (2023). Dirección y evaluación de políticas públicas en base a la evidencia: ¿dónde se encuentra la Administración General del Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 28-44. <https://doi.org/10.24965/gapp.11013>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 33, noviembre de 2023
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 20-06-2021
Modificado: 26-04-2023
Aceptado: 27-04-2023
Prepublicado: 24-05-2023
Publicado: 03-11-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.10958>
Páginas: 103-122



Referencia: Gómez-Quintero, J. D., Quilez Clavero, A. y Pac Salas, D. (2023). Evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio: estudio de caso en un área rural. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 103-122. <https://doi.org/10.24965/gapp.10958>

Evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio: estudio de caso en un área rural

Home Care Services evaluation: a case study in a rural area

Gómez-Quintero, Juan David
Universidad de Zaragoza (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2036-7817>
jdgomez@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Sociología por la Universidad de San Buenaventura de Medellín (Colombia) y doctor en Sociología por la Universidad de Zaragoza (España). Profesor del Área de Trabajo Social y Servicios Sociales de esta última. Autor de publicaciones sobre migraciones internacionales, políticas públicas y cooperación al desarrollo. Investigador del grupo GESES y del Instituto IEDIS.

Quilez Clavero, Agustín
Comarca de Andorra Sierra de Arcos (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3626-5962>
agustinquilez@hotmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Sociología por la Universidad de Zaragoza. Trabajador social de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos desde 1996. Entre 2007 y 2011 ocupó el cargo de coordinador del Servicio Social de Base de esta entidad. Ha publicado en revistas como *Documentación Social*, *Cuadernos de Trabajo Social*, *Trabajo Social Global*, *Acciones e Investigaciones Sociales*, *Azarbe y Comunitania*.

Pac Salas, David
Universidad de Zaragoza (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9729-7688>
davidpac@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor de Sociología en la Universidad de Zaragoza. Ha desarrollado investigaciones para la planificación social de políticas públicas: Evaluación del IAI (1995), I Plan Integral de Apoyo a la Familia 2006-2009 (2005), etc. Director del Observatorio de Desigualdad Social de Aragón. Miembro del Grupo de Investigación Sociedad, Creatividad e Incertidumbre.

RESUMEN

En el ámbito de los Servicios Sociales Generales existe un profundo déficit de investigaciones evaluativas que permitan valorar algunos criterios relevantes. Así mismo, resulta necesario mejorar la evaluación que retroalimenta la toma de decisiones en el marco de las políticas sociales. El artículo expone los resultados

de una evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el medio rural aragonés, cuyo objetivo es estimar la eficacia, la eficiencia, la cobertura y la satisfacción con la prestación. La investigación utiliza un método descriptivo-explicativo que combina técnicas cuantitativas (explotación estadística de sistemas de información de Servicios Sociales y de encuestas propias) y técnicas cualitativas (entrevistas a expertos/as y profesionales). Las variables de las técnicas incluyen la eficacia del programa, su pertinencia, su eficiencia, la satisfacción de los usuarios, su intensidad y la focalización de usuarios según su grado de dependencia. El estudio destaca la elevada satisfacción de los usuarios, la mejora de su situación sociosanitaria y el reconocimiento por la labor de las auxiliares de Ayuda a Domicilio. Para potenciar el Servicio de Ayuda a Domicilio en contextos rurales con déficit de cuidados y con altos niveles de sobreenvjecimiento de la población se hace imprescindible mejorar su evaluación.

PALABRAS CLAVE

Ayuda a Domicilio; Servicios Sociales Generales; Evaluación; Indicadores; Personas mayores; Cuidados de larga duración.

ABSTRACT

In the field of General Social Services there is a profound deficit of evaluative research to assess some relevant criteria. Likewise, it is necessary to improve the evaluation that feeds back the decision-making in social policies contexts. The article presents the results of an evaluation of the Home Care Service in rural Aragon, whose objective is to estimate the effectiveness, efficiency, coverage and satisfaction with this service. The research uses a mixed descriptive-explanatory method that combined quantitative techniques (statistical exploitation of Social Services information systems and the satisfaction survey) and qualitative techniques (interviews to experts and professionals). The instrument includes variables grouped around program effectiveness, relevance, efficiency, user satisfaction, intensity and targeting of users according to their degree of dependency. The study highlights the high level of user satisfaction, the improvement in their social and health situation and the recognition of the work of the home help assistants. The need to strengthen the work of the Home Care Service requires appropriate instruments for evaluation, especially in a rural context with a care deficit, with high levels of ageing and over-ageing of the population.

KEYWORDS

Home Care; General Social Services; Evaluation; Indicators; Aged; Long term care.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 2. RESULTADOS. 2.1. PERMANENCIA EN EL SERVICIO. 2.2. MOTIVOS DE LAS BAJAS. 2.3. INTENSIDAD. 2.4. COBERTURA. 2.5. COSTE. 2.6. PERSONAS DEPENDIENTES ATENDIDAS. 2.7. MUJERES ATENDIDAS. 2.8. ACCESO. 2.9. SATISFACCIÓN CON EL SERVICIO. 3. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

El modelo de atención centrado en la persona (SEGG, 2007; Rodríguez, P., 2017) supone poner en el foco de los cuidados a la persona que necesita atención, escuchar su opinión y preferencia. Su deseo de permanencia en el domicilio está suficientemente contrastado, tal y como muestran los estudios (SEGG, 2007; Vidal Domínguez et al., 2017).

El Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) se inscribe en el modelo de atención centrada en la persona (figura 1). Un modelo en el que participan diversos actores involucrados en los cuidados de larga duración, que concurren en la unión y complementariedad de esfuerzos para atender a la persona según sus necesidades. El SAD se suma a otras prestaciones que proveen bienestar a las personas atendidas. Su influencia sólo puede valorarse en términos *de contribución*.

A pesar de las diferencias en la naturaleza, la función y la intensidad de los servicios residenciales frente a los domiciliarios, contrasta la variedad y cantidad de instrumentos de medición de la calidad y evaluación sociosanitaria de los primeros (Guerra-Martín y Ramírez, 2020 y Caypa y Redondo, 2020) frente al escaso desarrollo de los segundos.

FIGURA 1. ACTORES EN EL SISTEMA INTEGRADO DE CLD



Fuente: Adaptación de Pilar Rodríguez (2017, p. 36).

El SAD público es, además de poco valorado, poco conocido. Su desconocimiento contrasta con la sobreexposición publicitaria e informativa de las residencias de mayores, especialmente tras la irrupción de la pandemia por la COVID-19. La elevada mortalidad residencial ha significado una pérdida de confianza y credibilidad en el sistema de atención residencial. En este sentido, la valoración social del SAD y su necesaria evaluación adquiere mayor relevancia bajo los criterios de seguridad y prevención ante el riesgo de contagio y confinamiento, además de los criterios previos relacionados con la promoción de la autonomía personal, el apoyo en las actividades básicas de la vida diaria y pertenencia territorial y comunitaria.

En este contexto, el objetivo del artículo es exponer los resultados de una evaluación del SAD en el medio rural aragonés. Pese a la importancia del volumen del número de personas atendidas en España (el Servicio de Ayuda a Domicilio atiende a 450.000 personas semanalmente) y a su dilatada trayectoria en el ámbito de los Servicios Sociales en España, se ha prestado muy poca por parte de la investigación evaluativa (Anaut, 2019).

Este texto es una contribución que pretende subsanar estas paradojas. Si bien, en los últimos años se ha incrementado notablemente el número de investigaciones que evalúan este tipo de prestaciones sociales, existe un escaso desarrollo en este campo.

Buena parte de los debates académicos y políticos recientes tienen una mirada estructural o macro, que se inscribe en el análisis de las políticas sociales y del conjunto del sistema de los servicios sociales en el ámbito estatal.

De tal modo, el debate en torno a estas prestaciones ha basculado sobre un conjunto definido de ejes: prestaciones universalistas o asistenciales, cuidados profesionales o informales, derecho subjetivo o disponibilidad presupuestaria, modelos de financiación, etc. (SEGG, 2007; García Herrero, 2010).

No obstante, la mirada macro ha descuidado, en ocasiones, los niveles meso y micro del sistema (Robson, 2000). Una evidencia de ello es que buena parte de las evaluaciones se han realizado en entornos urbanos (Roble Ríos y Lara Martínez, 2009; Medina Tornero, 2000; Muñoz y Pitxer, 2018; Leché et al., 2021), en los que el desplazamiento físico, la dispersión de la población y los costes agregados de esos factores demográficos no suelen incluirse.

En nuestro caso, nos centramos en un servicio del medio rural debido a la importancia territorial en la comunidad aragonesa. Concretamente, en Aragón se presta el SAD semanalmente a 18.238 personas aproximadamente, dato que se puede equiparar numéricamente con la oferta de plazas de residencias para mayores de la misma Comunidad Autónoma que asciende a 18.257 plazas (Abellán et al., 2018). Tal volumen de actividad

requiere un estudio pormenorizado para, de ese modo, aproximarnos al perfeccionamiento de los servicios sociales al que aludían Casado y Fantova (2007). Estos servicios precisan afianzar su identidad y su estrategia (Fantova, 2014) dada su mencionada relevancia, su desprofesionalización (Hernández-Echegaray y Moreno, 2015), su tendencia al asistencialismo (González et al., 2016) y la necesidad de replanteamiento (Aguilar, 2014 y Gutiérrez, 2001), en un contexto de gobierno multinivel y falta de homogeneidad (Adelantado et al., 2013).

Buena parte de las investigaciones evaluativas se han centrado en la medición de la satisfacción de los usuarios del servicio a través de encuestas (Medina Tornero, 2000; Vicente Cuervo et al., 2003; Gázquez Linares et al., 2007; Robles Ríos y Lara Martínez, 2009; Torralbo Acebrón, 2012 y Leché et al., 2021).

Algunos de estos trabajos han combinado la encuesta con análisis DAFO (Robles Ríos y Lara Martínez, 2009), análisis documental, entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión (Robles Ríos y Lara Martínez, 2009; Torralbo Acebrón, 2012); mientras que otros han usado escalas de evaluación de necesidades psico-sociales (Mercader et al., 2011).

Otras investigaciones otorgan relevancia a la perspectiva de los representantes sindicales del sector, de la patronal, de las trabajadoras sociales y de las auxiliares (Robles Ríos y Lara Martínez, 2009; Torralbo Acebrón, 2012; Muñoz y Pítxer, 2018).

Las variables más recurrentes en las evaluaciones descritas han incluido: el perfil de los usuarios, la calidad y tipología de los servicios ofrecidos, los costes económicos, la satisfacción de usuarios y familias, y las características (cualificación, condiciones laborales, etc.) de las auxiliares.

Una de las investigaciones más amplias a nivel europeo supuso la revisión bibliográfica de 74 estudios de 11 países (Genet et al., 2011). Este trabajo también destacó el uso de las encuestas de satisfacción a usuarios, pero a diferencia de los trabajos realizados en España, incluyeron la relevancia de una supervisión estricta, del uso concienzudo de protocolos y de la necesaria coordinación de la enfermería domiciliaria y del SAD.

Otras investigaciones del contexto europeo han evaluado la calidad del SAD; algunas centradas en la medición de indicadores vinculados al servicio (Tarricone y Tsouros, 2008) y otras centradas en indicadores funcionales, clínicos y sociales de los usuarios (Morris et al., 2013).

Considerando estos factores, recogiendo las variables más recurrentes en los estudios previos, y utilizando las técnicas más ajustadas al contexto territorial e institucional, nos planteamos las preguntas de investigación: ¿cómo evaluar el servicio de ayuda a domicilio en un entorno rural y disperso? ¿Cómo diseñar una herramienta precisa, rigurosa y funcional que pueda ser aplicable en ese contexto?

Este trabajo se origina tras los resultados de una investigación (Quílez et al., 2020) sobre la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio a través de un método mixto. Se desplegaron cuatro técnicas de investigación que incluyeron entrevistas, encuestas, observaciones directas, y análisis de datos de diferentes fuentes de información secundarias como el SIUSS o la Memoria de Servicios Sociales Comunitarios (ver tabla 2). La definición de los criterios de evaluación y la selección de 10 variables con sus respectivos indicadores fue un paso clave en la concreción del modelo de evaluación que atendieron a diferentes criterios: eficacia, cobertura, eficiencia, pertinencia, accesibilidad y perspectiva de género (ver tabla 3).

Los principales resultados obtenidos muestran la alta satisfacción de los usuarios con el SAD. También se evidencia su funcionalidad en el retraso de los internamientos residenciales no deseados. Se pone de manifiesto que este servicio concurre con el apoyo de los cuidadores informales, los cuidadores profesionales, y otros servicios complementarios (Teleasistencia, comida a domicilio, etc.). Esta concurrencia le confiere un carácter complementario (SEGG, 2007; Rodríguez, M., 2014).

1. METODOLOGÍA

La complejidad del programa invitaba al empleo de una metodología mixta. Unas técnicas de investigación se complementarían con otras en busca de una mayor capacidad de análisis sobre el objeto investigado, siguiendo una lógica integradora (ver figura 2).

La pregunta de investigación se concreta en otras preguntas subordinadas que se recogen en una matriz de evaluación siguiendo la inspiración de una evaluación a pequeña escala (Robson, 2000).

La selección del caso se produjo por la voluntariedad de la entidad investigada, la comarca turolense Andorra-Sierra de Arcos, en la que trabajaba uno de los investigadores del equipo. Esta comarca minera cuenta con nueve municipios que, en conjunto, no superan los 11.000 habitantes (1 % de la población aragonesa). Previamente se habían enviado solicitudes de colaboración a otros servicios comarcales aragoneses con nula respuesta.

FIGURA 2. JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA DEL MODELO DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Los autores reconocen que la vinculación profesional a una institución facilita su acceso, aunque puede condicionar la plena libertad de respuesta de los usuarios y trabajadores. Aun con todo, se distribuyó un formulario de consentimiento informado advirtiendo que la motivación y los resultados de la investigación serían exclusivamente académicos y no tendrían incidencia en la actividad de la institución y en la prestación de los servicios ofertados.

Se construyó una matriz de evaluación (tabla 1) que tuvo en cuenta la revisión de la bibliografía existente, la información aportada por el panel de expertos y la definición de las fuentes y las técnicas más ajustadas al contexto territorial e institucional.

TABLA 1. MATRIZ DE EVALUACIÓN PARA EL SAD

Preguntas de investigación	Criterios	Indicadores	Fuente de información
¿Hasta qué punto se contribuye a retrasar o evitar un internamiento, o se mejora el bienestar? ¿Se alcanzan objetivos y metas? ¿Se llega a la población diana?	Coherencia Pertinencia Eficacia Efectividad	<ul style="list-style-type: none"> Años de permanencia en el servicio. N.º bajas según causa. Perfil de los usuarios (grado de dependencia, sexo, edad media). Nivel de Satisfacción en usuarios. Tasa de cobertura. Índice de intensidad. Percepción del impacto. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de información. Historias Sociales del SSB. Cuestionario.
¿Qué precio tiene el servicio? ¿Los recursos se emplean de modo eficiente?	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> Precio hora. Coste por habitante. 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio según informes económicos de Secretaría Intervención.

Preguntas de investigación	Criterios	Indicadores	Fuente de información
¿Qué ocurriría si no existiera el servicio? ¿Qué harían los usuarios?	Impacto	<ul style="list-style-type: none"> Permanencia en el servicio. Tiempo de dedicación de cuidadores distintos a las auxiliares de SAD. Percepción del impacto. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuestionario. Sistemas de Información. Historias Sociales del SSB. Entrevista a testigos clave (Interpretación).
¿Cómo se puede acceder a este servicio?	Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo/distancia (metros/minutos) de la población al servicio en transporte público, andando, etc. N.º personas en espera. N.º meses de espera en la obtención del servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de información. Cuestionario.

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque descriptivo y explicativo de la investigación supuso la medición de variables y la definición de relaciones causales a través de la combinación de técnicas de investigación (Greene, 1994). También se tuvo en cuenta un enfoque participativo (Patton, 2008), que facilitó la viabilidad del estudio gracias a la implicación de la entidad local colaboradora. Esto permitió la obtención de datos fiables, precisos y actuales. Se empleó una metodología de estudio de caso que incluyó un uso mixto de técnicas de recogida de información porque así lo requería el objeto de investigación (Coller, 2005).

Una de las técnicas de investigación empleadas, como el análisis de datos de fuentes secundarias, se vería complementada por el cuestionario puesto que esta segunda técnica permite introducir preguntas de investigación a demanda. Si un aspecto del programa precisaba ser analizado con mayor intensidad, existía esa segunda opción. En la tabla 2 se detallan las técnicas empleadas en cada fase.

TABLA 2. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN UTILIZADAS

	Técnicas cuantitativas	Técnicas cualitativas
Etapa previa		<ul style="list-style-type: none"> Selección de variables a través de panel de 7 expertos. Documentación.
Etapa exploratoria	<ul style="list-style-type: none"> Cuestionario de satisfacción a usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio de Rocafort (Valencia). Análisis estadístico de fuentes secundarias (IASS, IMSERSO, Asociación de directoras y gerentes de SS.SS y Barómetro Social). 	<ul style="list-style-type: none"> 11 entrevistas cualitativas a informantes clave sobre el Servicio de Ayuda a Domicilio (E-Tec1, E-Tec2,... E-Tec11). Observación directa de una sesión de evaluación en Círculos de Comparación (Diputación Provincial de Barcelona). Observación directa del funcionamiento del Servicio de Ayuda a Domicilio de Rocafort (Valencia) con registro diario.
Etapa de análisis	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta a 72 usuarios de Servicio de Ayuda a Domicilio de Andorra-Sierra de Arcos (Teruel) y Comarca de Caspe Bajo Aragón. Análisis estadístico de fuentes secundarias. 	<ul style="list-style-type: none"> Observación directa de Servicio de Ayuda a Domicilio de Andorra-Sierra de Arcos (Teruel). 6 entrevistas a auxiliares del SAD (E-Aux1, E-Aux2,... E-Aux6).
Etapa de interpretación y contraste	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta a Trabajadores Sociales y otros profesionales de SSC. 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas a expertos.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, al tratarse de la investigación de un caso, se pusieron en práctica estrategias metodológicas para reforzar la intensidad del análisis como la triangulación, la repetición, la comparación, el contraste o la exposición pública.

Se combinó la metodología cuantitativa con la cualitativa en las diferentes etapas de la investigación como se muestra en la tabla 2. La etapa previa contó con un panel de expertos en Servicios Sociales Comunitarios para definir la evaluabilidad del SAD. En la etapa exploratoria se analizaron los datos de cuatro fuentes secundarias de información además de validar el cuestionario. Por otra parte, ya en la etapa de análisis, se realizaron entrevistas a informantes clave (técnicos, E-Tec y auxiliares E-Aux,) del Servicio de Ayuda a Domicilio y se realizaron dos observaciones directas. En la etapa de análisis se encuestó a 72 usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio. El trabajo de distribución de los cuestionarios se desarrolló en abril y mayo de 2018, tras obtener el consentimiento informado (a través del envío por correo postal de una carta de presentación) de 91 hogares elegidos aleatoriamente entre los 252 hogares receptores del SAD en la Comarca. Finalmente se obtuvieron 72 cuestionarios válidos en el plazo indicado. El 23 % de las encuestas fueron respondidas por un familiar del usuario, dadas las limitaciones sensoriales o cognitivas de algunos. Estas encuestas son representativas gracias a la heterogeneidad geográfica y demográfica de los usuarios.

Finalmente, tras redactar los resultados provisionales, se puso en marcha la etapa de interpretación y contraste. En este momento se pasó una encuesta a trabajadores sociales y otros profesionales de los SSC y se entrevistó a expertos en la materia de Ayuda a Domicilio.

El trabajo de campo había sido amplio, pero había que plasmar unos resultados concretos dirigidos a satisfacer las preguntas de la investigación. Con el ánimo de precisar y resumir los resultados para este artículo de investigación, no se recogen los resultados de todas las técnicas de recogida de información empleadas.

2. RESULTADOS

Este apartado se sintetizó en aras a facilitar la transmisión del conocimiento. Se pidió ayuda mediante cuestionario a cinco expertos en Evaluación de Políticas Públicas para seleccionar los indicadores más relevantes puesto que los datos que se habían acumulado eran cuantiosos lo cual invitaba a seleccionar los más relevantes. Por lo tanto, se presentan los resultados de forma sintética según un decálogo de diez indicadores.

TABLA 3. TÉCNICAS, CRITERIOS, VARIABLES E INDICADORES DEL MODELO

N.º	Técnica	Criterio	Variable	Indicador
1	Análisis estadístico	Eficacia	Tiempo de permanencia	Años de permanencia en el servicio.
2			Bajas del servicio	N.º de bajas anuales según causa.
3			Intensidad	N.º de horas prestadas mensualmente.
4		Cobertura	Cobertura según tasa de envejecimiento	N.º de personas atendidas cada 100 personas mayores de 65.
5		Eficiencia	Coste por habitante	Euros invertidos por habitante al año.
6			Coste de hora	Euros invertidos por cada hora de servicio efectiva.
7		Pertinencia	Personas con dependencia atendidas	Número de personas dependientes atendidas anualmente.
8	Cuestionario	Perspectiva de género	Ratio hombres/ mujeres atendidas	Porcentaje de hombres y mujeres atendidas en el servicio.
9		Accesibilidad	Acceso según fecha de solicitud	Promedio de meses de espera hasta la obtención del servicio.
10		Eficacia	Satisfacción	Puntuación media de cuestionario estandarizado.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de evaluación está compuesto por módulos diferenciados y adaptables según la técnica, el criterio, la variable y el indicador. Cada criterio evaluable desprende un conjunto de variables y su correspondiente indicador tal y como se aprecia en la tabla 3.

La mayor parte de las variables se pudieron medir gracias a la explotación estadística de los sistemas de información secundaria de los SSG. Sin embargo, el nivel de satisfacción de los usuarios y el impacto del servicio (según la opinión de los usuarios) precisó del diseño y aplicación de una encuesta en los domicilios de los usuarios.

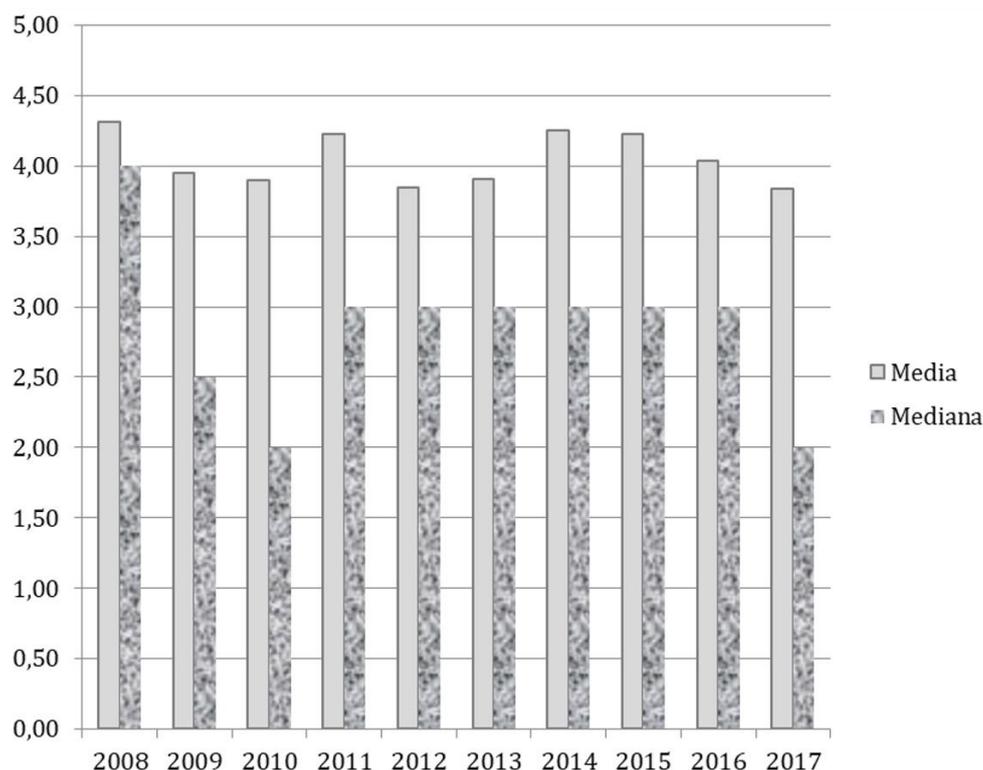
La definición de los criterios de evaluación y la selección de 10 variables con sus respectivos indicadores fue un paso clave en la concreción del modelo de evaluación.

2.1. Permanencia en el servicio

La investigación estimó relevante el indicador de permanencia en el Servicio porque señala la duración de la contribución del programa en el bienestar de las personas atendidas. Un periodo escaso podría significar invalidar su influencia, pero también podría indicar insatisfacción con el mismo o inadecuación para afrontar la situación de dependencia de las personas atendidas.

El tiempo de permanencia en el servicio es ligeramente superior a cuatro años, periodo durante el cual los usuarios veían cumplido su deseo de vivir en su propio domicilio con la contribución de este programa de carácter asistencia y al mismo tiempo preventivo.

GRÁFICO 1. AÑOS DE PERMANENCIA EN EL SAD 2008-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de SIUSS y Memoria SSC.

2.2. Motivos de las bajas

El tiempo de uso del servicio y los motivos de las bajas se configuran como indicador relevante de la eficacia. Causar baja en el programa puede ser considerado como indicador de insatisfacción con el servicio, salvo en los casos de fallecimiento o de necesidad de una atención más intensiva. Si la baja es prematura se puede inferir que existe insatisfacción. La siguiente tabla facilita la comprensión de la variable.

TABLA 4. MOTIVO DE LA BAJA

		Porcentaje	N.º usuarios
01	Petición del interesado	7 %	10
02	Ingreso en Centro Residencial	11 %	16
03	Traslado domicilio propio	9 %	13
04	No aceptar las condiciones del servicio	0 %	0
05	Obtención del recurso por otros medios	5 %	8
06	Fallecimiento	50 %	70
07	Otras causas/No registrado	18 %	27
Total		100 %	142

Fuente: Elaboración propia a partir de SIUSS y Memoria SSC.

La mayor parte de las bajas producidas en el programa corresponden al cumplimiento efectivo del objetivo del programa: la permanencia de la persona en su domicilio. Principalmente las bajas se producían por fallecimiento (50 % de los casos) y por el ingreso en residencia (11 %). El traslado al domicilio de la familia suponía el 9 % (tabla 4). Estas cifras permiten afirmar que, en la mayor parte de los casos, el SAD había sido prestado durante cuatro años hasta el momento del fallecimiento o de la necesidad de una atención con mayor intensidad en una residencia.

No se interpretó que existieran bajas debidas a la insatisfacción, si bien es preciso considerar que se trata de un servicio costado en buena parte por las entidades públicas.

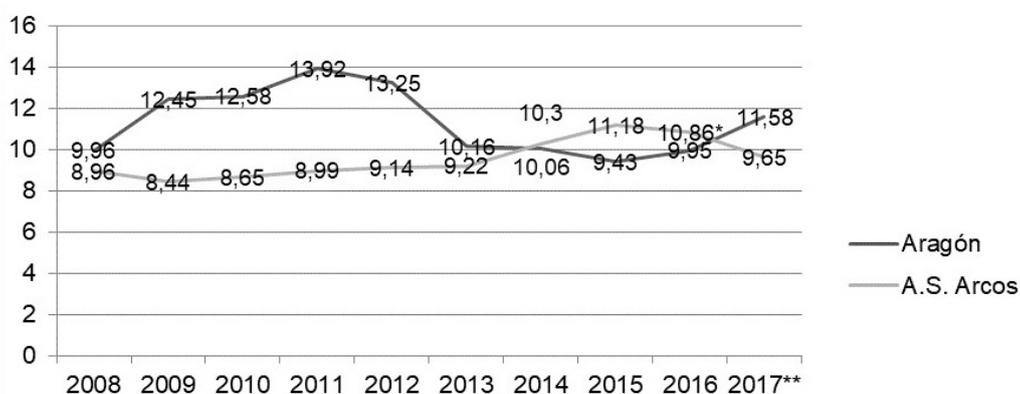
Una de las trabajadoras sociales entrevistadas relaciona satisfacción con tiempo de permanencia:

«Yo creo que una persona que no está satisfecha con un servicio puede tenerlo un tiempo hasta intentar adaptarse, pero si no cumple sus expectativas o no cubre sus necesidades, se da de baja... Entonces, en el momento en que la gente permanece meses o años, eso es, pues claro, un indicador muy claro me parece a mí, de que hay una satisfacción (E-Tec1).».

2.3. Intensidad

Esta variable indica las horas mensuales de SAD recibidas por cada usuario. Conocer la intensidad permite saber la *dosis* de tratamiento que se aplica a cada individuo o unidad familiar.

GRÁFICO 2. HORAS PRESTADAS POR USUARIO AL MES



*Año 2016: contabilizados casos de naturaleza esencial en A. S. Arcos.

**Año 2017. Sólo naturaleza complementaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de archivos del IASS y A. S. Arcos.

En ocasiones, una alta cobertura puede venir acompañada de una baja intensidad, lo cual no reporta un excesivo esfuerzo presupuestario para el organismo responsable de la financiación del servicio.

La comarca Andorra Sierra de Arcos se posiciona sensiblemente por debajo de la media aragonesa de intensidad del servicio. Lo cual es un indicador preocupante, ya que Aragón se sitúa, a la vez, como una de las comunidades con la menor intensidad, solo superada por Asturias (Vidal Domínguez et al., 2017).

La media de intensidad horaria de la entidad local estudiada se sitúa por debajo de la media aragonesa. La asistencia al domicilio entre 8 y 10 horas al mes se interpreta como una intensidad de servicio baja a juicio de los expertos (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2018). La prestación de ese número de horas significa que se centran los esfuerzos en usuarios sin grado de dependencia (a modo preventivo). También se ofrece el servicio a personas con grado de dependencia moderado o con grado de dependencia severo y gran dependencia, pero en concurrencia con la atención familiar.

Según las profesionales, el criterio de intensidad es variable según cada usuario y las necesidades que manifiesta:

«Porque el seguimiento del día a día al final las auxiliares van y el contacto lo tenemos continuado con ellas. Si hay algún problema, entonces ya sí que es necesario el acudir... pues a veces, varias veces a la semana, o cada semana; pero yo creo que esos son en los menores de los casos... (E-Tec4).».

Las interpretaciones deben realizarse con cautela. Por una parte, en términos comparativos, una Comunidad Autónoma como la de Aragón, se constata una baja intensidad¹ sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, existe una cobertura elevada.

Como contraste se puede nombrar el ejemplo de la Comunidad Valenciana², que presentó en 2015 un alto indicador de intensidad, pero por el contrario su cobertura se posicionaba sensiblemente por debajo de la media.

Por otra parte, conviene señalar la relación de esta variable con el grado de dependencia de las personas atendidas. Las personas de mayor grado (II y III) potencialmente precisan más intensidad de servicio, si bien las diferencias en cuanto a los apoyos familiares que se reciben (Rodríguez, M., 2014) también suponen una influencia notable en esta relación de variables.

De esta forma resume una profesional las variaciones que puede significar la red de cuidados familiares y la falta de estos:

«... a lo mejor estoy hablando con él de cualquier tontada un cuarto de hora. Es que luego está solo todo el día, todo el día. Yo le he hecho lo que tengo que hacer y él...; ves los demás no, los demás no, porque tienen su hermana, tienen sus hijos, tienen... (E-Tec3).».

2.4. Cobertura

La tasa de cobertura relaciona el número de personas que cuentan con el Servicio de Ayuda a Domicilio sobre el total de personas mayores de 65 años. Se precisa matizar una cuestión relevante puesto que el servicio no se dirige exclusivamente a personas mayores sino a toda la población, dado su carácter universalista. De hecho, entre los potenciales usuarios del servicio se encuentran las familias en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, una vez explorado el campo, se comprobó que los usuarios menores de 65 son excepcionales. Así mismo se corroboró la inexistencia de usuarios en la categoría «familias en situación de conflicto convivencial», y la excepcionalidad de los casos de personas menores de 65 con déficit de autonomía personal que se benefician del servicio. En el estudio del perfil sociodemográfico de los usuarios a través de la encuesta, se encontró una edad media de 82 años.

Es importante interpretar conjuntamente este indicador con el de la intensidad horaria. Se requiere distinguir entre hogares atendidos, personas atendidas y titulares de servicio. En un mismo hogar puede

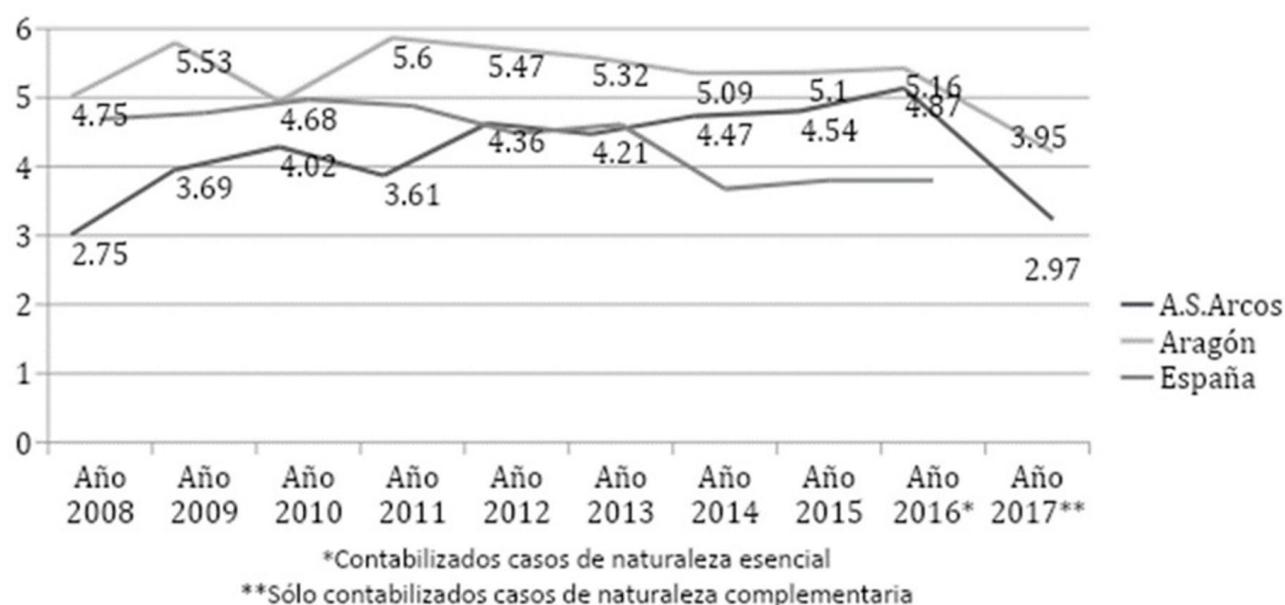
¹ El esfuerzo presupuestario, en este caso, cuenta con un factor difícil de rastrear con indicadores como es el sobrecoste de ofrecer servicios en medio rural disperso.

² IMSERSO (2019). Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales. Madrid: Obtenido el 19 de enero de 2019 en: www.imserso.es

haber dos personas atendidas, lo cual elevará la tasa de cobertura (pero disminuirá la intensidad horaria). Sin disponer de ambos indicadores podría ocurrir que el dato condujera a conclusiones poco fundadas. Una tasa de cobertura elevada puede indicar un despliegue importante del servicio. Pero sin saber cuántas horas se presta el mismo en cada domicilio, la valoración perdería poder explicativo. Al contrario, el mero conocimiento de la intensidad del servicio, no indica si éste se extiende a la mayor parte de la población que lo requiere.

En el gráfico 3 se compara la tasa de cobertura del servicio, que en el caso concreto de la comarca de Andorra-Sierra de Arcos está por encima de la media española y por debajo de la media aragonesa.

GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE USUARIOS SAD POR HABITANTES MAYORES DE 65 AÑOS



Fuente: Archivos del IASS, IMSERSO y A. S. Arcos.

La tasa de cobertura sí se sitúa por encima de la media nacional. Presentar una tasa de cobertura alta significa que se llega a más ciudadanos, independientemente de la intensidad horaria prestada. Resulta necesario comparar ambos indicadores para valorar la dedicación e interés por el servicio por parte de la entidad responsable del mismo.

Desde el punto de vista de las profesionales, la cobertura es claramente insuficiente:

«...yo creo que realmente sería que la cobertura de la ayuda a domicilio es insuficiente para su problemática. Entonces buscan la manera de cubrir las necesidades con más horas; pues eso, incluso residencia, familia, es decir, con otro tipo de servicios que les atienden más horas... (E-Tec3).».

2.5. Coste

El estudio de esta variable resulta imprescindible para medir la eficiencia. Cualquier administración debe velar por el mayor grado de eficiencia de los fondos públicos que gestiona. En tabla 5 se refleja el coste del servicio y la fórmula para su obtención. El resultado permitió estimar para 2017 un coste de 23€ la hora y de 29,02€ por habitante por año. Teniendo en cuenta la literatura especializada (García Herrero, 2010), este coste se puede considerar medio-alto, porque recoge las particularidades de un entorno rural: baja disponibilidad de mano de obra y distancias geográficas, aunque cortas, superiores a las distancias de los contextos urbanos.

TABLA 5. COSTE DE SAD. AÑO 2017-2014

Partida de gasto	VARIABLES	Cuantía 2017	Cuantía 2014
Costes salariales	Salario bruto auxiliares de SAD.	271.290€ (a)12.546 horas	221.484€ (b)10.844 horas
Costes salariales de coordinación	Salario bruto coordinación en ámbito rural (Cada 4.000 horas, un coordinador y un administrador).	17.790,02€ 12.546 horas; 31,37 %	13.742,46€ 10.844 horas; 27,11 %
Costes generales	Transporte, oficina, material trabajo auxiliares, formación, seguro, prevención de riesgos.	1.493€	1.360,01€
Costes soporte servicios centrales		9.529€	9.719€
	Total	300.102,02€	246.305,47€
	Coste hora	Total/a: 23€	Total/b: 22€
	Coste anual por habitante	29,02€	22,58€
	Copago	64.224,05€	68.564,7€
	Coste deduciendo copago	18€	16€

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Intervención, Comarca de Andorra-Sierra de Arcos.

2.6. Personas dependientes atendidas

El estudio de esta variable proporciona información sobre la pertinencia del programa. Un servicio orientado a la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas con déficit de autonomía personal debe proporcionar este tipo de dato si bien no son las personas dependientes en único colectivo diana del mismo.

El interés que generan estos datos viene dado por la entrada en vigor de la LAPAD y su posterior desarrollo, pero también viene dado por una cuestión social candente: conocer hasta qué punto se responde a los retos generados por la dependencia (acentuada por el creciente envejecimiento) y el déficit de cuidadores.

En tabla 6 se puede comprobar cómo se experimenta un incremento de las personas dependientes atendidas a lo largo de los años.

TABLA 6. PERSONAS ATENDIDAS Y GRADO DE DEPENDENCIA 2008-2017

Año	N.º personas dependientes atendidas	N.º personas no dependientes	Total de personas atendidas	Porcentaje personas dependientes	Porcentaje mujeres dependientes atendidas
2008	17	47	64	27 %	53 %
2009	21	65	86	24 %	48 %
2010	28	73	101	28 %	43 %
2011	19	72	91	19 %	53 %
2012	21	81	102	21 %	52 %
2013	15	82	97	15 %	73 %
2014	18	84	102	18 %	61 %

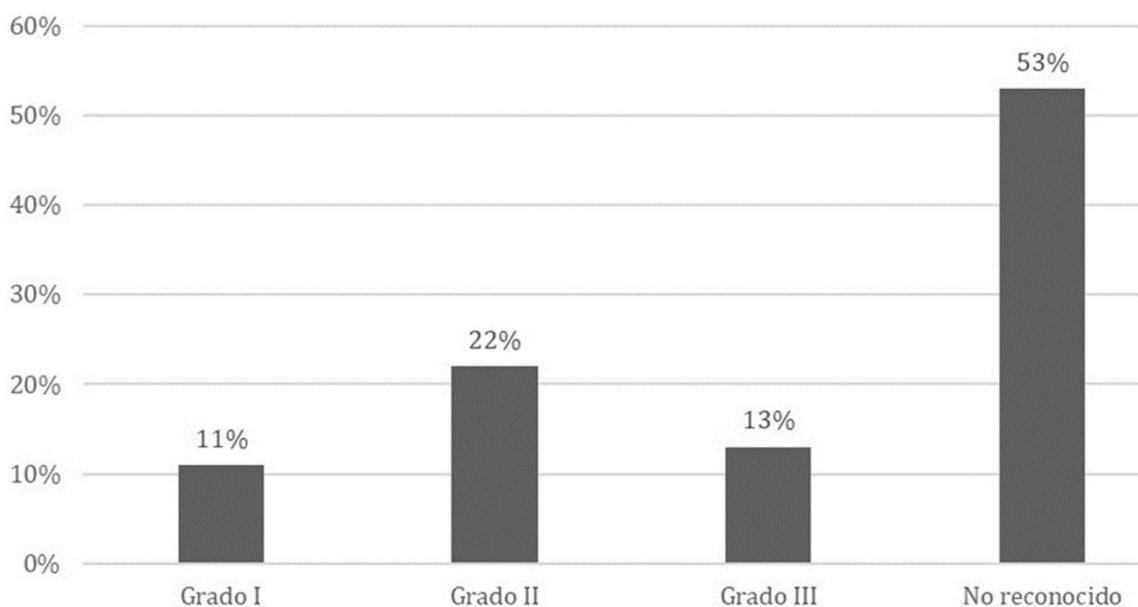
Año	N.º personas dependientes atendidas	N.º personas no dependientes	Total de personas atendidas	Porcentaje personas dependientes	Porcentaje mujeres dependientes atendidas
2015	16	86	102	16 %	75 %
2016*	27	82	109	25 %	62 %
2017**	36	74	110	33 %	78 %

* Primer año con convenio para atención de dependientes.
 ** Segundo año con convenio para atención de dependientes.

Fuente: Elaboración propia.

La información proporcionada contribuye a conocer el impacto del servicio según los diferentes grados de dependencia. También permite conocer si se llega a los destinatarios previstos, si bien es necesario remarcar que el carácter polivalente y preventivo de este servicio provoca que potencialmente se puedan atender a familias desfavorecidas (lo cual es poco frecuente) y a personas mayores de 65 años sin grado reconocido de dependencia (lo cual sí es frecuente), sobre las cuales se aplican tareas asistenciales, pero principalmente preventivas.

GRÁFICO 4. PERSONAS DEPENDIENTES ATENDIDAS



Fuente: Elaboración propia. n=72.

Según datos procedentes del cuestionario, la cifra de personas dependientes atendidas (47 %) es muy similar a la de personas no dependientes (53 %), tal como muestra el gráfico 4. Por otra parte, el número de horas invertidas en cada cohorte está proporcionado según ese grado puesto que se brindan más horas de atención al grupo de personas dependientes. El promedio de horas semanales de atención para los usuarios no dependientes es de 2,76 horas. El promedio de horas semanales para los usuarios dependientes es de 5,27 horas, como muestra la tabla 7. Por otra parte, como cabía esperar, el tipo de atención prestada a las personas sin grado mayoritariamente es doméstica mientras que hay un cambio de tendencia según se incrementa el grado de dependencia. De hecho, para grado II y III la mayor parte de las tareas son de atención personal.

TABLA 7. INTENSIDAD, GRADO DE DEPENDENCIA Y TIPOLOGÍA DE SAD

N = 72	Intensidad Promedio	Atenciones personales	Mixta	Atenciones domésticas
Sin Grado (n=39)	11 horas mes	3 %	10 %	87 %
Grado I (n=8)	13 horas mes	–	38 %	62 %
Grado II (n=16)	21 horas mes	31 %	44 %	25 %
Grado III (n=9)	29 horas mes	56 %	44 %	–

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario a usuarios.

2.7. Mujeres atendidas

Esta investigación adquirió un compromiso con la perspectiva de género. A la hora de contabilizar los datos de las personas atendidas se decidió desagregar la estadística por sexos convencidos de que habría una posible interpretación en clave de género, como así sucedió.

El indicador de porcentaje de mujeres atendidas se erigió como relevante por varios motivos. Por estudios preliminares se conocía que debido a su mayor longevidad y ser un programa dirigido principalmente a mayores, se contabilizaban más usuarias que usuarios en el Servicio. Sin embargo, la cifra de mujeres correspondiente al estudio local se constató como inferior a la media aragonesa.

Examinando las particularidades locales, se concluyó que la comarca de Andorra-Sierra de Arcos presentaba una evidente masculinización en todas las cohortes de edad que podían explicar la menor feminización del servicio (42 % hombres frente a 58 % mujeres). Como se ha explicado, esto se debe a que la comarca estudiada se ha dedicado tradicionalmente a la minería y este sector de actividad atrae a pobladores masculinos.

Sin embargo, llamó mucho más la atención el porcentaje de usuarias del servicio que vivían en soledad. La cifra se disparaba al 82 % como muestra la tabla 8.

TABLA 8. USUARIOS SOLOS Y ACOMPAÑADOS QUE CAUSARON BAJA

	Hombres	Mujeres	Total
Acompañados	53 (51 %)	50 (49 %)	103 (100 %)
Solos	7 (18 %)	32 (82 %)	39 (100 %)
Total	60 (42 %)	82 (58 %)	142 (100 %)

Fuente: Elaboración propia a partir de SIUSS y Memoria SSC.

La explicación a esta gran diferencia, probablemente, se deba a la mayor capacidad de autocuidado de las mujeres:

«Cuando un hombre comienza a sufrir déficit de autonomía personal se tiende a montar un dispositivo de atención más intensivo que el que representa la Ayuda a domicilio. Sin embargo, se comprende y tolera que una mujer pueda vivir de modo autónomo más años en soledad (E-Tec2).».

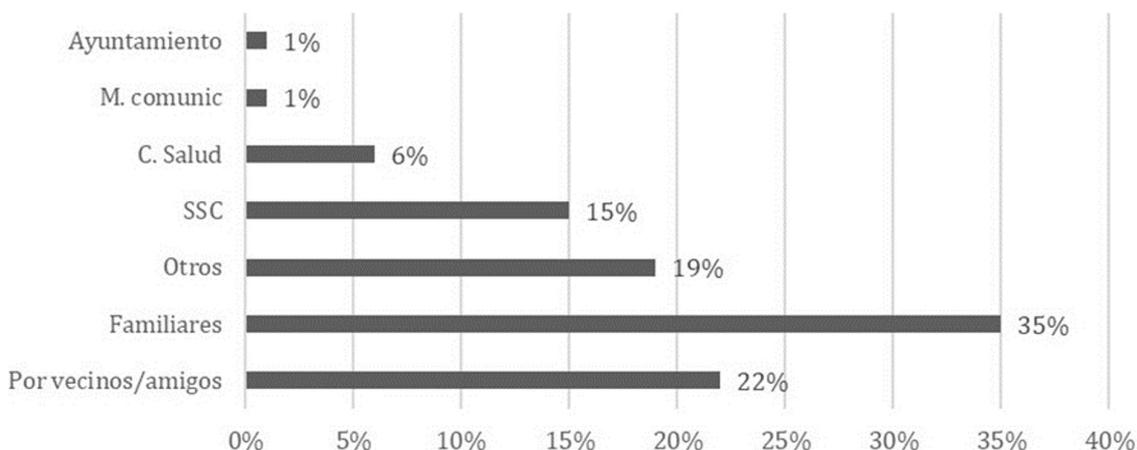
2.8. Acceso

Una de las variables a tener en consideración para valorar la calidad del servicio es el acceso. Si los solicitantes encuentran dificultades para el acceso o ven su solicitud demorada en el tiempo, pueden valorar negativamente el mismo.

El cuestionario administrado mostró que el acceso de los usuarios al servicio es, en su mayor parte, indirecto. Los usuarios se valen de familiares, amigos o vecinos para obtener información sobre el servicio

y para solicitarlo, sin perjuicio de posibles visitas a domicilio o contactos telefónicos que sean preceptivos. Como se puede apreciar en el gráfico 5, en un 57 % de los casos se accede al servicio indirectamente (a través de familiares y vecinos/amigos).

GRÁFICO 5. TIPO DE ACCESO AL SERVICIO



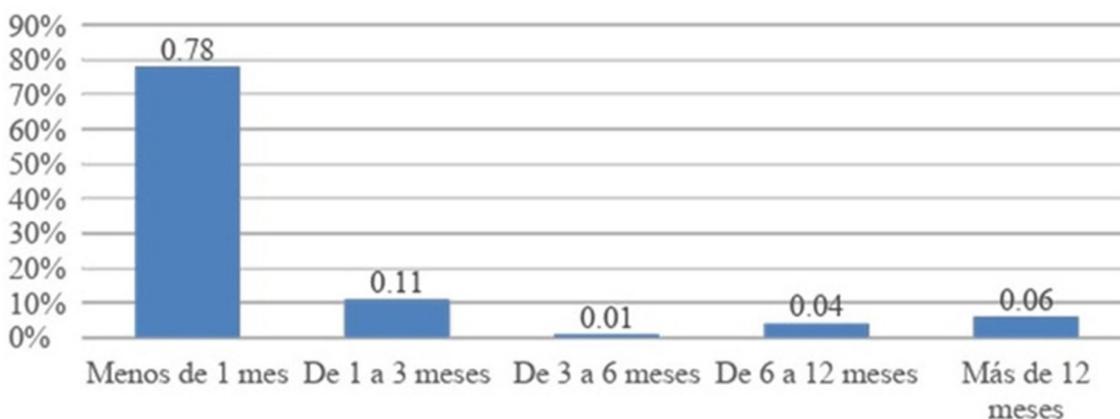
Fuente: Elaboración propia. n=72.

Con relación a la accesibilidad geográfica del Servicio en la Comarca, no se encontró que la distancia entre los núcleos de población y la dispersión territorial fuesen un problema. En el trabajo de campo se constató que los pueblos donde se pasó la encuesta son de tamaño reducido y no están separados por distancias significativas.

Ahora bien, en algunos municipios, al menos tres, existen barreras arquitectónicas que imposibilitan el acceso a las sedes del centro comarcal de Servicios Sociales, lo cual se subsana con la visita al domicilio de los interesados.

Para conocer la tardanza en la recepción efectiva del servicio, el cuestionario incluyó una pregunta. El tiempo de espera desde que el usuario pide el servicio hasta que una auxiliar de Ayuda a Domicilio se considera como criterio de calidad. La pregunta sobre el tiempo esperado se consideró imprescindible. La respuesta mayoritaria corresponde a la categoría de «menos de un mes». El 78 % de la población comenzó a disfrutar del servicio antes de un mes desde la solicitud. Nueve de cada diez usuarios obtuvieron el servicio antes de tres meses como muestra el gráfico 6.

GRÁFICO 6. TIEMPO DE ESPERA PARA LA OBTENCIÓN DEL SERVICIO



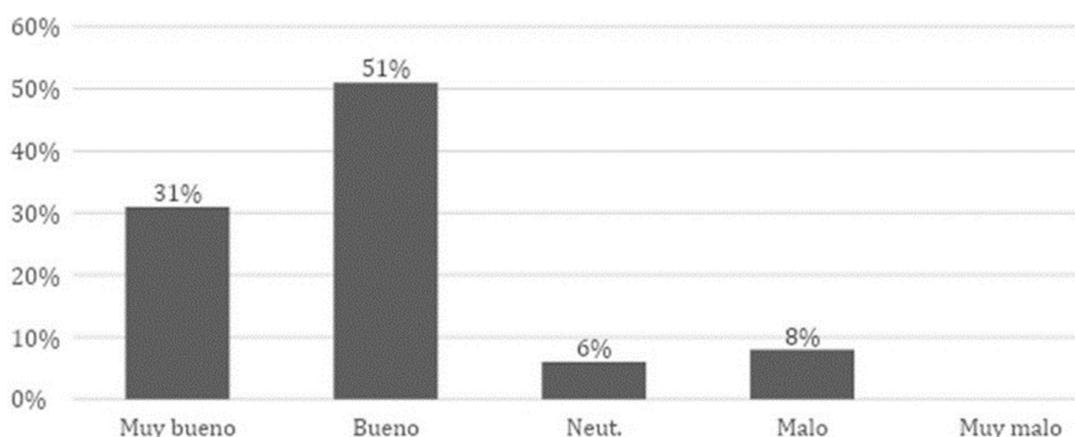
Fuente: Elaboración propia. n=72.

En encuesta realizada a un grupo de profesionales de SSC, en el cual predominaban las trabajadoras sociales de zona rural, se preguntó sobre el tiempo de espera que se consideraba razonable. La mayor parte de las personas encuestadas consideraron que más de tres meses de espera no resultaba un tiempo razonable (47%). El resto consideraba ese tiempo de espera (tres meses) como razonable (53%). De este modo se puede estimar que el tiempo de espera del Servicio estudiado se situaba dentro de «lo razonable».

2.9. Satisfacción con el servicio

Ante la dificultad de calcular el contrafactual para conocer el efecto de este Servicio, se optó por la alternativa de explorar el nivel de satisfacción de los usuarios para recoger información sobre el impacto percibido. Se redactaron unas preguntas para el cuestionario que indagaban sobre el trabajo que desarrollaban las auxiliares de Ayuda a Domicilio por constituir el aspecto más relevante de la prestación del servicio.

GRÁFICO 7. VALORACIÓN GENERAL DEL SERVICIO

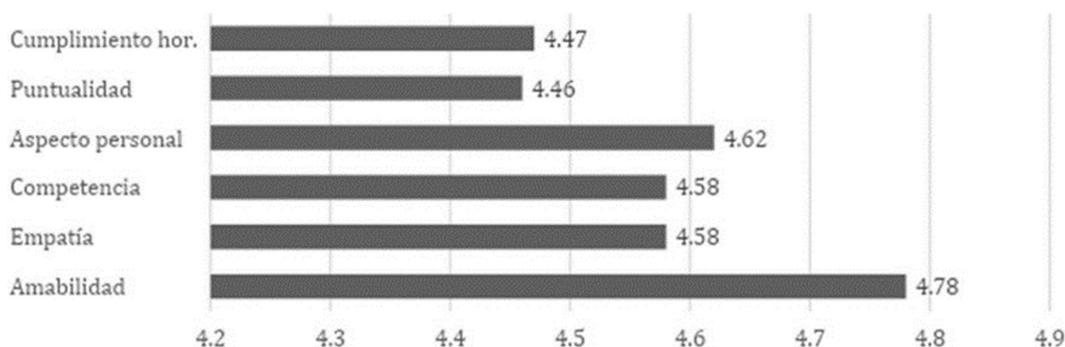


Fuente: Elaboración propia. n=72.

Se obtuvieron cifras por encima de lo que marcan los estándares (AENOR, 2015 y García Herrero, 2010). AENOR (2015) advierte que se considera la existencia de una buena calidad de servicio cuando en las escalas planteadas por los cuestionarios se puntuó por encima del 75%. En la valoración general del servicio (ver gráfico 7) se obtuvo un 82% de respuestas positivas puesto que el servicio se consideró bueno o muy bueno.

Concretamente se pidió valoración sobre los aspectos principales del trabajo de las auxiliares de ayuda a domicilio, cuyo resultado se reproduce en el gráfico 8. La escala se graduó del 1 al 5, siendo 5 la máxima puntuación posible.

GRÁFICO 8. SATISFACCIÓN CON EL TRABAJO DE LAS AUXILIARES DEL SAD



Fuente: Elaboración propia. n=72.

De esta forma, con las propias palabras de las auxiliares de ayuda a domicilio, se recoge la positiva valoración de su servicio:

«...y hay algunas personas que ya no voy, y solo dicen que vaya a su casa; pues a hablar con ellos, hay personas... “que ya no vienes, no te acercas aquí” (E-Aux2).».

«...a nivel emocional también... pues, supone que una persona ajena a la familia, pero sí que conoce tu intimidad, también le sirven muchas veces para esa descarga, para ese apoyo, pues para combatir la soledad, para desahogarse un poquito con gente ajena a la familia. Entonces, es vamos, completamente necesaria. (E-Aux1).».

«...es un tipo de relación muy íntima, porque si estás a diario con una persona, eh claro... la estás duchando, está desnuda, está confesándote o contándote sus preocupaciones; porque realmente las personas buscamos el apoyo en quien está... (E-Aux4).».

3. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos muestran la alta satisfacción de los usuarios con el SAD. También se evidencia su funcionalidad en el retraso de los internamientos residenciales no deseados. Se pone de manifiesto que este servicio concurre con el apoyo de los cuidadores informales, los cuidadores profesionales, y otros servicios complementarios.

Un par de décadas atrás, Medina Tornero (2000) presentó resultados similares a los expuestos, al mismo tiempo que puso de relieve el valor social y la polivalencia del SAD. Sin embargo, Revuelta (2015) remarcó las limitadas respuestas ofrecidas por el SAD, ante una pérdida notable de autonomía personal.

Desde el punto de vista de un modelo de atención centrado en la persona, Pilar Rodríguez (2015) señaló la necesidad de promocionar este servicio con una nueva orientación. El servicio deja de ser costoeficiente (Rodríguez, P., 2015) cuando existe una pérdida significativa de autonomía personal, pese a la constatación de ser un servicio bien acogido y valorado por los usuarios. El reto de una atención más completa a personas dependientes, según Pilar Rodríguez, todavía no ha sido asumido, entre otros motivos por factores económicos y por un desarrollo desigual según territorios, pues depende de la voluntad política de cada Comunidad Autónoma. La baja intensidad del servicio estudiado corrobora la dificultad para la asunción del reto nombrado.

El SAD presenta mayor eficiencia cuando se atiende a personas sin grado de dependencia (Knapp, 1987) y con grado I y II. Los datos procedentes del cuestionario evidenciaron una ligera mayor aceptación de la opción de ingreso en residencia en aquellas personas que tenían mayor grado de dependencia y entre aquellas que tenían menos alternativa de cuidado familiar. Se antoja como una cuestión que responde a la lógica. La opción residencial será más eficiente cuando se atiende a personas con grado II y III de dependencia. De hecho, la Comunidad Autónoma de Aragón no contempla la financiación de plazas residenciales para personas mayores con grado I de dependencia o sin grado, salvo excepciones.

La mayor disponibilidad de evaluaciones y de instrumentos de evaluación estandarizados en este tipo de servicios podría significar un punto de partida para la mejora en la toma de decisiones públicas. La herramienta de evaluación es flexible y puede adaptarse a diferentes contextos, siempre que este contexto sea proclive a la investigación evaluativa.

Para aplicar este enfoque evaluativo no basta con un trabajo de consultoría. Se precisa compromiso de las partes implicadas. Greene (1987) se preguntaba si merecía la pena el esfuerzo de implicar en las evaluaciones a esas partes interesadas (implicadas). Weiss (1993) dedicó gran parte de su obra a remarcar la importancia de relacionar las evidencias científicas con el entramado de toma de decisiones. La cuestión de reunir ciencia y política sigue vigente. La respuesta a la pregunta de Greene (1987) respecto a la pertinencia de la implicación de las partes en la evaluación sigue siendo afirmativa, aunque resulta complicado para los evaluadores por la escasa cultura de la evaluación de estas prestaciones. De hecho, determinados manuales de evaluación participativa desestiman el enfoque de *orientación al uso* (Patton, 2008) si las primeras interacciones con las partes interesadas no son prometedoras.

Para finalizar se expresan las principales conclusiones de la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio y para ello nos valdremos de un cuadro resumen que, a modo de semáforo, puntúa un desempeño óptimo (verde), parcial (ámbar) e insuficiente (rojo) de las 10 variables seleccionadas (tabla 9). De tal modo, una de las aportaciones más significativas de esta evaluación ha consistido en la construcción de un sistema de 10 variables con sus respectivos indicadores que resumen los principales resultados.

TABLA 9. SÍNTESIS DE LA EVALUACIÓN DEL SAD SEGÚN LAS VARIABLES SELECCIONADAS

N.º	Variable	Indicador	Valor obtenido	Valoración
1	Tiempo de permanencia	Años de permanencia en el servicio.	4 años	
2	Baja del servicio	N.º de bajas anuales según causa.	Fallecimiento 50%	
			Ingreso residencia 11%	
			Traslado domicilio familia 9%	
			Petición interesado 7%	
			Otros medios 5%	
		Otras causas/no registrado 18%		
3	Intensidad	N.º de horas prestadas mensualmente.	8-10 horas	
4	Cobertura según tasa de envejecimiento	N.º de personas atendidas/100 < 65 años.	4,54% >65 años (España 3,8%)	
5	Coste por habitante	Euros invertidos por habitante al año.	29 € habitante/año	
6	Coste de hora	Euros invertidos por cada hora de servicio efectiva.	23 € hora	
7	Personas con dependencia atendidas	N.º de personas con dependencia atendidas anualmente.	33%	
8	Ratio hombres/mujeres atendidas	Porcentaje de hombres y mujeres atendidas en el servicio.	58%	
9	Acceso según fecha de solicitud	Promedio de meses de espera hasta la obtención del servicio.	50% antes de 1 mes	
			29% antes de 3 meses	
10	Satisfacción	Puntuación media de cuestionario estandarizado.	31% muy bueno	
			51% bueno	
			6% neutro	
			8% malo	

Fuente: Elaboración propia.

La valoración global es óptima, aunque presenta algunas deficiencias en la intensidad, en la atención a población en situación de dependencia y a la población femenina que puede diagnosticarse con un sesgo de género que prioriza al cuidado de los hombres.

El SAD, sumado al apoyo de la familia y al concurso de otros servicios domiciliarios, logra evitar, en unos casos, y retrasar, en otros, los internamientos no deseados o prematuros. En todo caso proporcionan bienestar a las personas atendidas.

Esta investigación ha constatado un evidente déficit en la cultura de la evaluación. Se constataron problemas en cuanto a la sensibilidad hacia las evaluaciones y problemas en relación a las prácticas administrativas respecto al registro y tratamiento de los datos.

Para acabar, se expresan las líneas investigadoras a seguir tras este estudio exploratorio. Se ha practicado una evaluación de un programa del medio rural, pero sería conveniente replicar estas evaluaciones en

entornos urbanos. Se ha estudiado un programa de Ayuda a Domicilio con gestión pública directa cuando es muy común gestionar este programa gracias a una externalización o privatización. Ambas cuestiones invitan a emprender nuevos estudios pues cuentan con un peso específico importante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellán, A., Aceituno, P. y Ramiro, D. (2018). *Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de julio de 2017* [Informes Envejecimiento en red, núm. 18]. CSIC – Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD). <http://digital.csic.es/handle/10261/161049>
- Adelantado, J., Cruceiro, M., Iglesias, M. y Souto, J. (2013). La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008). *Zerbitzuan*, (53), 41-56. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.53.03>
- AENOR (2015). *Norma UNE 158301. Servicios para la promoción de la autonomía personal. Gestión del servicio de Ayuda a Domicilio*.
- Aguilar, M. (2014). Hacia un replanteamiento de los Servicios Sociales en España. *Documentación Social*, (175), 45-63.
- Anaut, S. (2019). *El sistema de Servicios Sociales en España*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2018). *Valoración del desarrollo de los Servicios Sociales por Comunidades Autónomas* [Índice DEC 2017]. <http://www.pensamientocritico.org/wp-content/uploads/2018/01/CCAA-completo.pdf>
- Casado, D. y Fantova, F. (2007). *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España* [colección: Estudios de FOESSA]. Fundación FOESSA y Cáritas. Disponible en: <https://www.caritas.es/producto/perfeccionamiento-servicios-sociales-espana/>
- Caypa, A. G. y Redondo, A. (2020). Calidad del servicio en residencias para mayores. Análisis de un caso en la Comunidad Valenciana. *Gerokomos*, 31(3), 136-140. <https://doi.org/10.4321/s1134-928x2020000300003>
- Coller, X. (2005). *Estudio de casos*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Fantova, F. (2014). Identidad y estrategia de los servicios sociales. *Documentación social*, (175), 105-132.
- García Herrero, G. (2010). *El servicio de ayuda a domicilio en la encrucijada*. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Disponible en: <https://sid-inico.usal.es/documentacion/el-servicio-de-ayuda-a-domicilio-en-la-encrucijada-analisis-y-reflexiones-sobre-el-presente-y-el-futuro-del-servicio-de-ayuda-a-domicilio-tras-la-implantacion-del-sistema-de-atencion-a-la-dependenci/>
- Gázquez Linares, J. J., Pérez Fuentes, M. C., Miras Martínez, F., Yuste Rossell, N., Lucas Acién, F. y Ruiz Fernández, M. D. (2007). Análisis y satisfacción del servicio de ayuda a domicilio en la provincia de Almería (España). *Anales de Psicología*, 23(1), 101-108. <https://revistas.um.es/analesps/article/view/23141>
- Genet, N., Boerma, W. G., Kringos, D. S., Bouman, A., Francke, A. L., Fagerström, C., Melchiorre, M. G., Greco, C. y Devillé, W. (2011). Home care in Europe: a systematic literature review. *BMC Health Services Research*, (11), artículo 207. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-11-207>
- González, M. A., Antolínez, A. y Muniategui, E. (2016). Crisis y trabajo social: recuperando el sentido de la profesión [comunicación en Congreso]. *XII Congreso Español de Sociología*, Gijón, España, 30 de junio a 2 de julio.
- Greene, J. C. (1987). Stakeholders participation in evaluation design: Is worth the effort? *Evaluation Program Planning*, 10(4), 379-394. [https://psycnet.apa.org/doi/10.1016/0149-7189\(87\)90010-3](https://psycnet.apa.org/doi/10.1016/0149-7189(87)90010-3)
- Greene, J. C. (1994). Qualitative Program Evaluation: Practice and Promise. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 530-544). SAGE Publications.
- Guerra-Martín, M. D. y Ramírez, M. I. (2020). Calidad asistencial en la atención prestada a los ancianos en los centros residenciales. *Gerokomos*, 31(4), 232-238. <https://doi.org/10.4321/s1134-928x2020000500007>
- Gutiérrez, A. (2001). El plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (93), 89-130. <https://doi.org/10.2307/40184329>
- Hernández-Echegaray, A. y Moreno, A. (2015). La legitimación social de los servicios sociales y de los trabajadores sociales: trayectoria histórica y reto para el futuro [presentación en Congreso]. *V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, Barcelona, España, 5-6 de febrero.
- Knapp, M. (1987). Searching for efficiency in long-term care: deinstitutionalization and privatization. *The British Journal of Social Work*, 18(supp), 149-171. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjsw.a055512>
- Leché, E. A., Gil-Lacruz, A. y Gil-Lacruz, M. (2021). Satisfacción del usuario del Servicio de Ayuda a Domicilio para personas dependientes. *Acciones e Investigaciones Sociales*, (41), 137-170. https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.2020415123
- Medina Tornero, M. E. (2000). *Evaluación de la calidad asistencial del Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Murcia (1996-1997)* [tesis doctoral]. Universidad de Murcia.
- Mercader, I., Pérez-Fuentes, M. C. y Fernández-Baena, R. J. (2011). Evaluación psicosociosanitaria de la comarca de los Vélez de usuarios del servicio de ayuda a domicilio. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 4(1), 143-152. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3498/349832331015.pdf>

- Morris, J. N., Fries, B. E., Frijters, D., Hirdes, J. P. y Steel, R. K. (2013). interRAI home care quality indicators. *BMC Geriatrics*, (13), artículo 127. <https://doi.org/10.1186/1471-2318-13-127>
- Muñoz, O. y Pitxer, J. V. (2018). El servicio de ayuda a domicilio en el área metropolitana de Valencia. *Zerbitzuan*, (66), 77-96. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.66.06>
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-Focused Evaluation*. SAGE Publications.
- Quilez Clavero, A., Pac Salas, D. y Gómez Quintero, J. D. (2020). *Evaluación del servicio de ayuda a domicilio. Una aproximación multimétodo en un contexto dinámico* [tesis doctoral del Departamento de Psicología y Sociología]. Universidad de Zaragoza. <https://zaguan.unizar.es/record/94501>
- Revuelta, M. L. (2015). La ayuda a domicilio como servicio de proximidad en el contexto social actual. *Humanismo y Trabajo Social*, (15), 111-138.
- Robles Ríos, P. y Lara Martínez, F. (2009). Evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio en Alcorcón: diagnóstico para la mejora de la calidad del servicio. *Cuadernos de Trabajo Social*, (22), 259-276. <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0909110259A>
- Robson, C. (2000). *Small-Scale Evaluation. Principles and Practice*. SAGE Publications.
- Rodríguez, M. (2014). Use of informal and formal care among community dwelling dependent elderly in Spain. *European Journal of Public Health*, 24(4), 668-673. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckt088>
- Rodríguez, P. (2015). *La situación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el ámbito local y perspectivas de futuro*. Fundación Caser. Recuperado de: <https://www.fundacionpilares.org/publicacion/la-situacion-del-servicio-de-ayuda-a-domicilio-en-el-ambito-local-y-perspectivas-de-futuro/>
- Rodríguez, P. (2017). El apoyo a familias que cuidan en su domicilio a personas que necesitan cuidados de larga duración. La experiencia de la Fundación Pilares para la Autonomía personal. *Revista Políticas Sociales en Europa*, (38-39), 117-138.
- SEGG (2007). *100 Recomendaciones básicas para la mejora continua del diseño y funcionamiento del servicio de atención a domicilio*. Grupo de trabajo de la Sociedad Española de Geriatria y Gerontología. Recuperado de: https://www.segg.es/media/descargas/100_recomendaciones_para_mejora_servicio_atencion_a_domicilio_grupodecalidad.pdf
- Tarricone, R. y Tsouros, A. D. (2008). *Home care in Europe: the solid facts*. World Health Organization. Regional Office for Europe. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/328766>
- Torralló Acebrón, A. (2012). Una propuesta de diseño de evaluación de la satisfacción del servicio de ayuda a domicilio en Cuenca. En M. J. Aguilar Idáñez (coord.), *Creatividad, descubrimiento y futuro* [I Congreso Nacional de Investigación en Grado INVESGRADO 2012, Albacete, 11 de mayo de 2012]. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Vicente Cuervo, M. R., Martínez Argüelles, S. R. y Dávila Díaz, M. (2003). Una aproximación a la evaluación económica de las políticas sociales: el caso del Servicio de Ayuda a Domicilio. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (41), 89-103.
- Vidal Domínguez, M. J., Labeaga Azcona, J. M., Casado Durandez, P., Madrigal Muñoz, A., López Doblaz, J., Montero Navarro, A. y Meil Landwerlin, G. (2017). *Informe 2016. Las Personas Mayores en España* [colección Personas Mayores, serie Documentos Técnicos y Estadísticos]. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad e IMSERSO. Recuperado de: http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/index/assoc/msan0206.dir/msan0206.pdf
- Weiss, C. H. (1993). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation Practice*, 14(1), 93-106. [https://doi.org/10.1016/0886-1633\(93\)90046-R](https://doi.org/10.1016/0886-1633(93)90046-R)

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 33, noviembre de 2023
Sección: RECENSIONES
Recibido: 24-07-2023
Aceptado: 24-07-2023
Publicado: 03-11-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11248>
Páginas: 123-125



Referencia: Palau Roque, A. M. (2023). Edoardo Guaschino: Regulators as Agenda-Setters: How National Agencies Shape Public Issues. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 123-125. <https://doi.org/10.24965/gapp.11248>

Edoardo Guaschino: Regulators as Agenda-Setters: How National Agencies Shape Public Issues

Palau Roque, Anna M.

Universitat de Barcelona. Departamento de Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3473-1114>

apalau@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Anna M. Palau es doctora en Ciencia Política, Profesora agregada Serra Hünter en la Universitat de Barcelona (Departamento de Ciencia Política) y miembro del grupo de investigación Q-Dem (www.q-dem.com). Su investigación se centra en el análisis del comportamiento parlamentario y las políticas públicas, en concreto el proceso de establecimiento de la agenda política.

RESUMEN

Recensión del libro de Edoardo Guaschino, *Regulators as Agenda-Setters: How National Agencies Shape Public Issues*, Routledge, 2022, 176 pp.

PALABRAS CLAVE

Establecimiento de la agenda; priorización de problemas; agendas reguladoras.

ABSTRACT

Review of the book from Edoardo Guaschino, *Regulators as Agenda-Setters: How National Agencies Shape Public Issues*, Routledge, 2022, 176 pp.

KEYWORDS

Agenda setting; issue attention; regulatory agencies.

Edoardo Guaschino is postdoctoral researcher in political science at the University of Lausanne (Switzerland) and coordinator of the Tigre (Trust in Governance and Regulation in Europe) project. He obtained his PhD also at the University of Lausanne. His research interests and journal publications include issues related to regulatory agencies and framing.

In *Regulators as Agenda-Setters: How National Agencies Shape Public Issues* Guaschino provides a new, fresh perspective to agenda setting research. It looks at the agenda-setting role of increasingly relevant political actors –regulatory agencies– that have been almost ignored by previous research on the topic. Even though agencies have gained substantial amount of power in most countries in recent decades, being part of an important process of change in the modes of governance, the agenda-setting literature still focus disproportionately on the analysis of governments, parliaments and the media. With the goal of covering this research gap, the book addresses three main questions. First, it wants to explain the agenda setting capacity of these agencies, namely the mechanisms and strategies through which they influence the entry of issues into the political and the definition of policy problems. Second, it looks at the conditions under which these agencies behave as policy entrepreneurs in order to ensure that they preferences are considered along the

decisions making process. Third, it wants to illustrate which knowledges do agencies mobilize and how do they use evidence to justify policy choices.

To address these questions the book merges two different types of literatures, one related to regulatory agencies and the other on agenda setting. Methodologically it relies on mixed-methods strategy and on a cross national and cross sectorial approach. To guarantee the robustness and validity of results, the analysis relies on different data sources and levels of analysis. The author administered a questionnaire to 35 agencies in the OECD countries in two sectors: food safety and environmental policy. The case selection is based on the characteristics of these issues: low salient and highly technical. A key element of the book then, is to explore how decisions are taken regarding «discreet arenas». An original contribution is the development of a new index to measure the involvement of agencies in agenda setting based on the information collected through this questionnaire. Departing from this data, the meso-level analysis is based on a fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA). The micro-level analysis is oriented to provide a more detailed analysis following a qualitative approach and the analysis of three selected agencies (the Italian Institute for Environmental Research, the French Agency for Food, Environmental and Occupational Health and Safety, and the Food and Standard Administration in the UK). The goal is to validate the pertinence of conditions previously tested with the fsQCA, consider additional variables that could not be included in this analysis, and to further illustrate the institutional strategies that these agencies use to influence the political agenda. The author collected also additional data through semi-structured interviews, direct observation and agency reports. The author's rigor in the application of qualitative techniques is impressive. For this reason, the methodological part of the book, which to me works almost as a best practice guide in the field, should be read by anyone interested in this type of methodology (or in the combination of quantitative and qualitative techniques).

The book is organized in five chapters. Following the introduction, chapter 2 provides an excellent literature review on agenda-setting, with special emphasis on the process of issue definition and the role of policy entrepreneurs. Even though not oriented to provide a comprehensive literature review, the author makes an excellent use of references and summarizes brightly the main concepts and ideas behind agenda setting research. This chapter also explains the role of regulatory agencies in the policy-making process identifying some of the research gaps that the book is oriented to address, such as the conditions under which agencies are likely to get involved in the process of agenda setting. Chapter 3 goes into the empirical analysis (based on data from the questionnaire and fsQCA) to test the five first hypotheses of the book. It starts by analyzing the characteristics of the issues under analysis, and by proposing a new conceptualization on which to develop a new measure of agencies' role in agenda setting. To me this is the most original part of the book and one of its main contributions. The author argues that the role of agencies in the agenda setting process can be captured along 4 dimensions: cognitive (capacity to identify problems), initiative («first mover» in manipulating issues definitions to control policy), leadership (ability to appropriate or delegate tasks) and instrumental (capacity to create tools, indicators or monitoring activities through which represent issues). Next it provides a very systematic operationalization of these 4 dimensions and present the main results, which can be summarized as following. First, the meso analysis corroborates that agencies are extensively involved in influencing the agenda setting process (H1). Second, being party of the European Union leads environmental regulatory agencies to be highly involved in agenda setting at national levels (yet the hypothesis is not confirmed for food safety agencies) (H2). Third, a lower risk of venue shifting leads regulatory agencies in both sectors to be more involved in agenda setting process (H3). Fourth, smaller agencies that benefit from clearer policy goals are more influential in setting the agenda (H4). Fifth, older agencies, that benefit from their organizational reputation, are more involved in agenda setting (H5).

Chapter 4 tests these same hypotheses again based on the micro-analysis and hypotheses 6 and 7. The chapter provides a more refined analysis of the influence of venue shifting, confirming previous findings. Yet, it highlights the importance of improving the operationalization of the concept including other potential competitive venues and the multi-sectorial and single sectorial character of agencies. Results do not find support regarding the importance of issue salience (H6) but confirm the importance of considering agencies' informal independence as explanatory variable. The higher the independence the more influential are agencies in the agenda setting process (H7). Chapter 5 summarizes the main findings and identifies three main implications of the role of agencies in agenda dynamics. First, it highlights the importance of considering coordination between different levels of governance (if greater coordination is required the agenda capacity is reduced), the involvement of a number of stakeholders (they can reduce the capacity of agencies to allocate attention to issues), and the difference between agencies' goals (can accentuate the role of agencies in making networks and coordination effective to gain agenda influence). The second implication is that results challenge the

idea in the globalization literature, that the majority of issues are constructed at the global level, turning the focus to national institutions. The book dialogues also with public administration literature, arguing that NPM and more recent paradigms should be considered complementarily. A third implication relates to the role of bureaucrats, who are able to shape organization and individual preferences influencing the political agenda, and produce knowledge even without a formal request from parent ministers.

Overall, the book provides both an empirical and theoretical contribution that sheds important light on the role of regulatory agencies as agenda-setters. Yet, as the author himself recognizes one of its main limitations relates to the generalization of results. Even though methodologically the book is very systematic, and combines different types of data and levels of analysis to guarantee the validity and robustness of results, the research design we don't know whether results can be generalized to other agencies. In addition, the analysis reflects the moment in which the survey (and other type of data) was collected so it does not provide insights regarding variations in issue attention or changes in framing over time. The book could also benefit from a clearer discussion regarding why previous approaches within agenda setting research cannot be satisfactorily applied to the analysis of regulatory agencies. Previous literature has already considered that institutional change (which includes the rise of new regulatory agencies) is a fundamental part of agenda setting and policy change. Then the question is what makes these agencies so different from other institutions that it is necessary a specific theoretical framework (and hypotheses) to explore their role as agenda setters? Some of the variables considered in the analysis, such as the involvement of the EU, the size and age of agencies, or the influence of venue shopping could well be also applied to explain the agenda setting capacity of other institutions. More emphasis could have been added to the variables that are specific to regulatory agencies. There is already in the book one hypothesis related to their independence but other aspects, like the role of knowledge creation, while present along the book is far less systematized in the analysis. Yet, the book is an important reference for anyone interested in agenda setting literature and regulatory agencies. Policymakers, students, bureaucrats, think tanks and researchers from public policy, public administration and regulation seeking to understand more comprehensively the role of regulatory agencies in the policy process will find in this book an essential reference.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Guaschino, E. (2022). *Regulators as Agenda-Setters: How National Agencies Shape Public Issues*. Routledge.