

Artículos / Articles

- La lucha contra la pobreza en España: implementación y desafíos del Ingreso Mínimo Vital
The fight against poverty in Spain: implementation and challenges of the Ingreso Mínimo Vital
 PUYUELO-ESTRADA, ALESANDRA / GENTILE, ALESSANDRO 7-20
- Detectando patrones de riesgo de corrupción: Análisis de contratos estatales y municipales en México mediante agrupamiento jerárquico
Detecting corruption risk patterns: Analyzing state and municipal contracts in Mexico using hierarchical clustering
 ÁLVAREZ SUÁREZ, DIANA EMILCE / NIETO MORALES, FERNANDO 21-43
- Del cupo femenino a la paridad de género: luchas feministas y disputas por la representación política en Argentina
From female quota to gender parity: Feminist struggles and disputes over political representation in Argentina
 VARGAS, MELISA CRISTINA 44-59
- Administración General del Estado y personas con discapacidad: régimen jurídico y desafíos
General Administration of the State and people with disability: Legal framework and challenges
 BAZ VICENTE, RUBÉN 60-77
- Targeted activation: Evaluating a public-private labour market policy in Barcelona
Activación focalizada: evaluación de una política público-privada de empleo en Barcelona
 MAURER, STEPHAN / SÁNCHEZ-VIDAL, MARÍA / TABERNER, PERE A. / TUCAT, PABLO 78-88

Entrevistas / Interviews

- De la academia a la política: fortaleciendo derechos sociales en tiempos de crisis. Entrevista a Ignacio Álvarez Peralta
 CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN / HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE 89-100
- Construyendo puentes entre ciencia y política: el reto de la ONAC en la administración española. Entrevista a Josep Lobera
 HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN 101-109
- Mecanismos de cooperación intergubernamental en España: entre la lógica sectorial y los desafíos transversales de las políticas públicas. Entrevista a José María Pérez Medina
 HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN 110-119



GaPP

Número **39**
Nueva época
Noviembre, **2025**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



FECYT/356/2024
Fechas de certificación: 12 de julio de 2019 (1ª convocatoria)
Válida hasta: 24 de julio de 2025



INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.39.2025>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

Director del INAP: Manuel Pastor Sainz-Pardo
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Editora: Eloísa del Pino Matute
Presidenta del 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 13 20
Correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 1989-8991
NIPO: 231-24-002-X
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado (CPAGE):
<https://cpage.mpr.gob.es/catalogo-de-publicaciones/>

EQUIPO EDITORIAL

Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Manuel Pastor Sainz-Pardo

COMITÉ EDITORIAL

Editora

Eloisa del Pino Matute
(Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC, IPP)
<https://orcid.org/0000-0001-5497-1302>

Secretario del comité editorial

Jorge Hernández-Moreno (CSIC, IPP)
<https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

Secretario de gestión editorial

Gibrán Cruz Martínez
(Universidad Complutense de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>

Vocales

Cristina Ares Castro-Conde
(Universidade de Santiago de Compostela)
<https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>

Óscar Barberá Areste
(Universidad de Valencia)
<https://orcid.org/0000-0003-2424-2605>

Ismael Blanco
(Universidad Autònoma de Barcelona)
<https://orcid.org/0000-0003-2191-5712>

Inés Calzada Gutiérrez
(Universidad Complutense de Madrid)

Juan Ignacio Criado Grande
(Universidad Autónoma de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

Cecilia Güemes Ghirardi
(Universidad Autónoma de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-2332-9082>

Jean-Baptiste Harguindéguy
(Universidad Pablo de Olavide)
<https://orcid.org/0000-0003-1151-3007>

Luis Herrera Díaz Aguado
(Consejo de Estado, España)

Mario Kölling
(UNED)
<https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

Sandra León Alfonso
(Universidad Autónoma de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-4268-0302>

Emanuela Lombardo
(Universidad Complutense de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0001-7644-6891>

Ainhoa Novo Arbona
(Universidad del País Vasco)
<https://orcid.org/0000-0001-6184-7916>

Raquel Ojeda García
(Universidad de Granada)
<https://orcid.org/0000-0002-1948-7678>

Juan A. Ramos Gallarín
(Universidad Rey Juan Carlos)

Laura Román Masedo
(Universidade da Coruña)
<https://orcid.org/0000-0001-7383-9980>

Luis Rubalcaba
(Universidad de Alcalá de Henares)
<https://orcid.org/0000-0001-5724-9091>

Miquel Salvador Serna
(Universitat Pompeu Fabra)
<https://orcid.org/0000-0001-8287-0779>

Ana María Sanz León
(Universidad de Barcelona)

Coordinador científico-editorial

Néstor Clabo Clemente (INAP)

Editor técnico

Roberto Tomé Pérez (INAP)

Editora técnica adjunta

M.ª Ascensión Fernández Sánchez (INAP)

COMITÉ ASESOR

Joaquím Brugué
(Universidad Autónoma de Barcelona)
<https://orcid.org/0000-0002-4284-2236>

Ernesto Carrillo Barroso
(Universidad Complutense de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-9500-659X>

César Colino Cámara
(UNED)
<https://orcid.org/0000-0002-9352-705X>

Nuria Cunill Grau
(Universidad de Los Lagos, Campus Santiago de Chile, Chile).

Mauricio Ivan Dussauge Laguna
(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México)
<https://orcid.org/0000-0001-7630-1879>

Mila Gascó
(Hernández Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany, Estados Unidos)
<https://orcid.org/0000-0002-6308-8519>

Mariely López Santana
(Schar School of Policy and Government, George Mason University, Estados Unidos)

Elke Loeffler
(Universidad de Strathclyde, Reino Unido)
<https://orcid.org/0000-0002-9424-8917>

Antonio Natera Peral
(Universidad Carlos III de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0001-8017-3937>

Lourdes Nieto López
(UNED)

José Antonio Olmeda Gómez
(UNED)
<https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>

Sonia Ospina Bossi
(Universidad de New York, Estados Unidos de América).

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

Carles Ramió Matas
(Universitat Pompeu Fabra)
<https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

José Manuel Ruano de la Fuente
(Universidad Complutense de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0003-0412-2921>

Joan Subirats Humet
(Universitat Autònoma de Barcelona)
<https://orcid.org/0000-0002-4738-0739>

Manuel Villoria Mendieta
(Universidad Rey Juan Carlos de Madrid)
<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 / Articles

La lucha contra la pobreza en España: implementación y desafíos del Ingreso Mínimo Vital <i>The fight against poverty in Spain: implementation and challenges of the Ingreso Mínimo Vital</i>	
PUYUELO-ESTRADA, ALEANDRA / GENTILE, ALESSANDRO	7
Detectando patrones de riesgo de corrupción: Análisis de contratos estatales y municipales en México mediante agrupamiento jerárquico <i>Detecting corruption risk patterns: Analyzing state and municipal contracts in Mexico using hierarchical clustering</i>	
ÁLVAREZ SUÁREZ, DIANA EMILCE / NIETO MORALES, FERNANDO	21
Del cupo femenino a la paridad de género: luchas feministas y disputas por la representación política en Argentina <i>From female quota to gender parity: Feminist struggles and disputes over political representation in Argentina</i>	
VARGAS, MELISA CRISTINA	44
Administración General del Estado y personas con discapacidad: régimen jurídico y desafíos <i>General Administration of the State and people with disability: Legal framework and challenges</i>	
BAZ VICENTE, RUBÉN	60
Targeted activation: Evaluating a public-private labour market policy in Barcelona <i>Activación focalizada: evaluación de una política público-privada de empleo en Barcelona</i>	
MAURER, STEPHAN / SÁNCHEZ-VIDAL, MARÍA / TABERNER, PERE A. / TUCAT, PABLO	78

Entrevistas / Interviews

De la academia a la política: fortaleciendo derechos sociales en tiempos de crisis. Entrevista a Ignacio Álvarez Peralta	
CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN / HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE	89
Construyendo puentes entre ciencia y política: el reto de la ONAC en la administración española. Entrevista a Josep Lobera	
HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN	101
Mecanismos de cooperación intergubernamental en España: entre la lógica sectorial y los desafíos transversales de las políticas públicas. Entrevista a José María Pérez Medina	
HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN	110

Recensiones / Book reviews

Carles Ramió y Miquel Salvador: *Gobernanza robusta. Un nuevo modelo de gestión pública*

GÓMEZ FALAGÁN, ISABEL 120

Miryam C. González-Rabanal (dir.): *Gestión de crisis y gestión de proyectos en un entorno volátil, incierto, cambiante y ambiguo (VUCA)*

GONZÁLEZ ARMENTEROS, PABLO 123

Álvaro V. Ramírez-Alujas y César N. Cruz-Rubio (eds.): *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafío de futuro en Iberoamérica*

PAZ-CUEVAS, CUAUHTÉMOC 126



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 19-03-2025
Modificado: 23-06-2025
Aceptado: 22-07-2025
Publicación anticipada: 04-09-2025
Publicado: 27-11-2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11519>
Páginas: 7-20

Referencia: Puyuelo-Estrada, A. y Gentile, A. (2025). La lucha contra la pobreza en España: implementación y desafíos del Ingreso Mínimo Vital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 7-20. <https://doi.org/10.24965/gapp.11519>

La lucha contra la pobreza en España: implementación y desafíos del Ingreso Mínimo Vital

The fight against poverty in Spain: implementation and challenges of the Ingreso Mínimo Vital

Puyuelo-Estrada, Alesandra
Universidad de Zaragoza (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6146-091X>
fdaalesandrapuyuelo@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Estudiante en el Programa de Doctorado de Sociología de las Políticas Públicas y Sociales de la Universidad de Zaragoza. Graduada en Periodismo por la Universidad de Zaragoza. Máster en Ciencias Políticas por la Università degli Studi di Milano. Ha sido técnica de asesoramiento científico en prácticas, en la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados.

Gentile, Alessandro
Universidad de Zaragoza. Departamento de Psicología y Sociología (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0387-9113>
agentile@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Sociología y Profesor del Departamento de Psicología y Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo de la Universidad de Zaragoza. Coordinador del Máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales de la misma universidad. Investigador del Observatorio de las Desigualdades Sociales del Gobierno de Aragón.

RESUMEN

Objetivos: se examina el Ingreso Mínimo Vital (IMV) como política de lucha contra la pobreza, prestando atención al debate parlamentario que impulsó su aprobación. **Metodología:** se ofrece una breve reconstrucción de las políticas de lucha contra la exclusión social desarrolladas en España en las últimas décadas y de los principales conceptos del debate académico de políticas de renta mínima. Se analizan los argumentos esgrimidos, utilizados en el debate parlamentario que dio lugar al IMV, y se evalúan algunos aspectos procedimentales y sustantivos del IMV susceptibles de mejora. **Resultados:** el diseño del IMV estuvo condicionado por la emergencia social provocada por la pandemia, que posibilitó un consenso parlamentario inédito entre concepciones antagónicas de la pobreza. El resultado fue un compromiso entre un enfoque punitivo-disciplinario, centrado en la activación laboral, y uno asistencialista, que reconoce el derecho a la protección social pero mantiene exigentes requisitos burocráticos. Esta ambivalencia reduce su potencial transformador y reproduce lógicas de exclusión. Cinco años después de su aprobación persisten carencias en diseño, gestión y cobertura. **Conclusiones:** para consolidar el IMV como derecho efectivo se requieren tres líneas prioritarias: simplificación normativa, coordinación interadministrativa y comunicación clara y accesible, garantizando su adaptación a la diversidad social y territorial.

PALABRAS CLAVE

Inclusión social; rentas mínimas; pobreza; pandemia.

ABSTRACT

Objectives: To examine the Minimum Vital Income (IMV) as a key instrument in combating poverty in Spain, with particular attention to the parliamentary debate preceding its approval. **Methodology:** This study offers a synthesis of social inclusion policies developed in recent decades and the conceptual frameworks shaping academic debates on minimum income schemes. It analyzes parliamentary arguments and evaluates procedural and substantive aspects of the IMV that could be improved. **Results:** The IMV's design was shaped by the social emergency caused by the pandemic, which enable an unprecedented parliamentary consensus between opposing conceptions of poverty. The outcome was a compromise between a punitive-disciplinary approach, focused on labour activation, and assistentialist model that recognized the right to social protection but retains demanding bureaucratic requirements. This ambivalence limits its transformative potential and reproduces exclusionary logics. Five years after its implementation, deficiencies in design, management, and coverage persist. **Conclusions:** Consolidating the IMV as an effective right requires three priority actions: regulatory simplification, stronger inter-administrative coordination, and clear, accessible communication strategy to ensure its adaptation to the country's social and territorial diversity.

KEYWORDS

Social inclusion; minimum income schemes; poverty; pandemic.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 2. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN ESPAÑA: DESDE LAS RENTAS MÍNIMAS REGIONALES AL INGRESO MÍNIMO VITAL. 3. CLAVES ANÁLITICAS PARA LA LECTURA DEL IMV. 4. EL DEBATE PARLAMENTARIO PARA LA APROBACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. 5. REVISIÓN CRÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. 5.1. LA TRAMPA DE LA POBREZA. 5.2. FINANCIACIÓN Y GASTOS DE GESTIÓN. 5.3. ESTIGMATIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS. 5.4. COBERTURA Y ALCANCE. 5.5. NON TAKE UP. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Durante la pandemia de COVID-19 diferentes gobiernos en Europa destinaron importantes fondos públicos para reforzar una red mínima de inclusión que hiciera frente a los riesgos difusos de pobreza y exclusión social provocados por la emergencia sanitaria (Gerbaudo, 2022).

Este fue el caso de España donde el Gobierno central lanzó un paquete de políticas sociales, denominado «Escudo social», para proteger a los colectivos más vulnerables. Entre las medidas adoptadas figura el Ingreso Mínimo Vital (IMV) que buscaba proteger aquellos colectivos socioeconómicamente más expuestos al riesgo de exclusión a través de una prestación económica directa y programas específicos de formación profesional y de inserción laboral. Esta medida fue presentada como un nuevo derecho de ciudadanía y puso fin a la excepcionalidad de España en la Unión Europea en materia de rentas mínimas a nivel nacional (Malgesini, 2022), considerando la falta de una medida estatal de protección social de esta envergadura hasta la fecha.

El IMV entró en vigor después de recibir un amplio apoyo parlamentario en los primeros meses de la COVID-19 y está todavía disponible, insertándose así entre las diferentes experiencias de rentas mínimas que existen en Europa a escala nacional. Fue aprobado inicialmente por el Real Decreto Ley 20/2020 y actualmente su diseño e implementación están regulados por la Ley 19/2021, del 20 de diciembre, que establece como requisitos para su acceso: la residencia legal y continuada en España durante al menos un año; ingresos y patrimonio inferiores a los establecidos para su acceso, y la inscripción como demandante de empleo, en la mayoría de los casos. La cuantía de esta prestación varía según el tamaño y la composición del núcleo de convivencia, pudiendo los beneficiarios obtener complementos por hijo a cargo o incentivos al empleo. Con su puesta en marcha se ha pretendido superar la fragmentación de las rentas mínimas autonómicas (Arriba y Aguilar-Hendrickson, 2021). Sin embargo, en los cinco años transcurridos desde su inicio, presenta algunas limitaciones propias de los programas de rentas mínimas en términos de cobertura y ejecución (Arcarons *et al.*, 2023), tal y como proponemos en esta contribución.

En el artículo se ofrece un análisis detallado del IMV como política de lucha contra la pobreza, prestando atención al debate parlamentario que impulsó su aprobación. Con este objetivo, en la primera parte se presenta una breve reconstrucción de las políticas de lucha contra la exclusión social desarrolladas en España en las últimas décadas y se ofrece una aproximación a los principales conceptos en torno a los que gira el debate académico de políticas de renta mínima con el fin de ofrecer claves de lectura que permiten entender el contexto en el que surgió el IMV. En la segunda parte, se analizan los principales argumentos esgrimidos, que se han utilizado en el debate parlamentario que dio lugar al IMV, concebido como iniciativa del primer Gobierno de coalición, encabezado por Pedro Sánchez y conformado por la alianza progresista de los partidos PSOE y Podemos. Finalmente, en la tercera parte, se examinan algunos aspectos procedimentales y sustantivos del IMV que se pueden mejorar en perspectiva futura. Concluimos la contribución vislumbrando mejoras futuras y nuevos escenarios para la permanencia de esta política en el sistema de bienestar español.

1. METODOLOGÍA

El presente trabajo se articula en torno a la siguiente pregunta de investigación, eso es: ¿Cómo ha influido el contexto político-institucional en el planteamiento del IMV para actuar de manera eficaz contra la pobreza en España?

A partir de allí, si bien el IMV ha supuesto un cambio significativo al institucionalizar una renta mínima a nivel estatal, consideramos que su impacto está condicionado por las divergentes concepciones políticas de la pobreza presentes en el debate político cuando se lleva a cabo su implementación. Concepciones que inciden también en su modelo de gestión y que, en algunos casos, acaban reproduciendo las mismas dinámicas de exclusión social que esta política pretende revertir.

Para responder a esa pregunta y comprobar la hipótesis que hemos formulado, adoptamos un enfoque cualitativo y nos fundamentamos en un análisis documental, normativo y discursivo, en el ámbito parlamentario, del IMV. Se trata, pues, de examinar de manera crítica el diseño del IMV, el contexto político en el que se inscribe y que le dio origen y cómo se ha dado su implementación en España durante los cinco años de su entrada en vigor. De este modo, se pretende contribuir también al estudio de las políticas de garantía de ingresos, ofreciendo herramientas interpretativas útiles para entender cómo los marcos institucionales han influido y todavía condicionan el modelo de renta mínima en España.

La investigación se divide en tres partes: una primera parte de revisión de la literatura sobre rentas mínimas en España, con una introducción a los trabajos académicos sobre la lucha contra la pobreza que recogen las principales referencias teóricas del campo de las políticas de las rentas mínimas. Una segunda parte, con un análisis del discurso político sobre el IMV para el cual se han utilizado como fuentes las actas taquigráficas del Congreso de los Diputados correspondientes a la sesión de convalidación del Real Decreto Ley 20/2020, que permiten explorar los marcos ideológicos y las representaciones políticas de la pobreza asociadas al IMV y, una tercera parte, donde se han utilizado como fuentes las evaluaciones independientes de la AIReF (2022; 2023; 2024) y los datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2025) sobre la evolución de las personas beneficiarias del IMV desde febrero de 2024 hasta diciembre de 2024. Este intervalo de análisis responde a la disponibilidad oficial consolidada al momento del cierre del trabajo y al hecho de que hasta 2024 se cuenta con la última evaluación independiente de la AIReF sobre la medida.

2. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN ESPAÑA: DESDE LAS RENTAS MÍNIMAS REGIONALES AL INGRESO MÍNIMO VITAL

La lucha contra la pobreza ha sido una cuestión marginada en la agenda política de varios ejecutivos nacionales en España, hasta la llegada al poder del primer Gobierno Zapatero (2004-2008) (Navarro, 2009). Hasta entonces, este ámbito del sistema de bienestar había sido de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas (Hernández *et al.*, 2022), en línea con la organización territorial del país y con el principio de subsidiariedad de la Unión Europea, que estimula una mayor participación de los niveles regionales y locales en la definición y ejecución de las políticas sociales (Moreno, 2001).

La historia reciente de la lucha contra la pobreza no se comprende por lo tanto sin analizar las rentas mínimas regionales, de acuerdo con estas competencias descentralizadas en lo que respecta a las medidas

de protección social y ayuda a las personas en riesgo de exclusión. España fue, de hecho, el primer país en tener una renta mínima a nivel regional en el Sur de Europa (Ferrera, 1996), después de la aprobación en 1989 de la renta mínima regional del País Vasco. Desde la institucionalización progresiva del resto de rentas mínimas, durante la década de los noventa, no se han producido discontinuidades como en otros países vecinos, por ejemplo, Italia (Natili, 2017).

Las rentas mínimas han permitido identificar las necesidades de la población más vulnerable y reforzar los servicios territoriales regionales, pero han profundizado también las desigualdades estructurales entre las regiones en términos de recursos y financiación disponible para este tipo de gasto público. Tales desigualdades no están relacionadas solamente con las diferencias socioeconómicas de las diecisiete CC.AA. que componen el país, sino también con las elecciones presupuestarias que cada ejecutivo autonómico asume según su orientación política y de acuerdo con las prioridades de gobierno que establezca (Ayala y Bárcena-Martín, 2018).

Después de la larga y grave crisis financiera del periodo 2008-2014 algunas de las regiones más pobres del país han reducido sus prestaciones sociales para sanar sus propias cuentas públicas (Peris-Cancio, 2021). La necesidad de una prestación social que fuese más amplia e igual (por diseño e implementación) en todas las CC.AA., emergió en el debate público español, después de la inestabilidad económica acontecida con la COVID-19, y en particular, después de las recomendaciones de la Comisión Europea sobre la necesidad de configurar una medida efectiva de protección social a escala nacional (Malgesini, 2022).

Las motivaciones que llevaron a adoptar estas recomendaciones son la ineficiencia de las rentas mínimas regionales en reducir la pobreza, ya que no han conseguido proteger aquellos grupos de la población mayormente golpeados por la precariedad tras las políticas de austeridad realizadas entre 2011 y 2015 (Peris-Cancio, 2021).

La propuesta de una renta mínima a nivel nacional comenzó así a delinearse como intervención, con el objetivo de proporcionar una asistencia directa a las personas en situación de vulnerabilidad, en el contexto posterior a la crisis iniciada en 2008. Esto sucedió en un momento de crisis y quiebra del sistema tradicional de partidos en España, dominado desde la transición democrática de los años 70 del siglo pasado, hasta 2015, por el llamado bipartidismo conformado por un partido socialdemócrata (el PSOE) y otro conservador (el PP).

En 2015 distintas formaciones políticas, tanto aquellas de más larga historia (como el PSOE) como otras de más reciente configuración (como Ciudadanos y Podemos) incorporaron propuestas de garantías de rentas en sus programas electorales para las elecciones generales de ese año. De hecho, el IMV fue una de las medidas incluidas en el acuerdo de investidura salido de esas elecciones entre el PSOE y Ciudadanos en la primavera de 2016. Ese mismo año los sindicatos mayoritarios también impulsaron una iniciativa legislativa popular (ILP) en favor de una prestación estatal de ingresos mínimos, tras un largo periodo de movilización y de recogida de apoyos sociales entre la ciudadanía (Noguera, 2019; Arriba y Aguilar-Hendrickson, 2021; Mari-Klose, 2022).

La propuesta de una renta mínima a nivel nacional apareció nuevamente en el acuerdo de Gobierno entre Podemos y PSOE, nacido de las elecciones generales convocadas en 2019 para la XIV legislatura (2019-2023). El acuerdo programático firmado por los líderes de las dos formaciones progresistas (Pedro Sánchez y Pablo Iglesias) preveía poner fin a la excepcionalidad de España en Europa en términos de rentas mínimas a nivel nacional y combatir la pobreza a través de la actuación de una renta mínima que se extendiera a todo el país, una vez que la legislatura estuviese más avanzada (Babiker y Briales, 2022).

Pocos meses después de la llegada al poder del primer Gobierno de coalición, la crisis pandémica aceleró la actuación de esta prestación a la que se alude en ese mismo acuerdo. La medida fue proyectada conjuntamente por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, guiado por Pablo Iglesias, vicepresidente segundo del Gobierno y en aquel momento líder de Podemos, y por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, guiado por José Luis Escrivá, ex presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) (2014-2020) y ministro del Gobierno, afiliado al PSOE.

En su fase de diseño, el IMV fue objeto de una amplia confrontación dentro del Gobierno. Había fuertes dudas acerca de la naturaleza misma de la intervención, eso es si era óptimo adoptar una medida de emergencia o configurar una política estructural (Babiker y Briales, 2022). Finalmente, prevaleció la segunda opción, sobre todo por la alarma social que estaba creciendo con respecto a uno de los niveles de pobreza más elevados de la Unión Europea, que posicionaba España entre los países más expuestos a una crisis social larga y difícil (Malgesini, 2022). Ya en 2019, un año antes de la pandemia, la tasa de pobreza relativa (el 60 % de la media de los ingresos) era igual al 20,8 % mientras que en la Unión Europea alcanzaba el 16,5.

La elección del Gobierno fue dictada también por la urgencia de reducir la pobreza severa como de distribuir la riqueza, buscando así garantizar a todos los españoles un cierto nivel de renta con independencia del lugar de residencia.

El IMV es el resultado de un largo proceso de debate y también de fuertes presiones por parte de la sociedad civil que cristalizaron en su aprobación en 2020. Entre los actores más activos para su impulso destacan la plataforma contra la pobreza EAPN, así como otras entidades del tercer sector y los sindicatos, que facilitaron el camino para su aprobación como medida estructural de lucha contra la pobreza (Raventós, 2015; Noguera, 2019).

3. CLAVES ANALÍTICAS PARA LA LECTURA DEL IMV

Además del recorrido político-institucional de lucha contra la pobreza en España, que hemos realizado en la primera parte, este marco teórico ofrece una revisión de los principales conceptos desarrollados en la literatura académica sobre políticas de renta mínima. Para ello, en esta sección, ofrecemos una definición de tres conceptos que articulan y están a la base de este tipo de políticas. Uno de estos conceptos es el de condicionalidad, entendido como el conjunto de requisitos que los beneficiarios deben cumplir para acceder y/o mantener una determinada prestación social. En el caso español, y en particular en el caso del IMV, esto incluye condiciones que van desde la residencia continuada y la composición del núcleo de convivencia, hasta incluso la inscripción como demandante de empleo. Este tipo de exigencias, lejos de ser neutras, pueden funcionar como criterios de selección que excluyen a gran parte de la población objetivo de las propias medidas: en la práctica, erosionan el principio de universalidad, delimitando quienes son considerados objeto de «*deserviness*», eso es merecimiento de tales prestaciones como parte de su condición de miembros de la sociedad de la cual forman parte (van Oorschot, 2006).

Vinculado a esta lógica de la condicionalidad, se encuentra también la necesidad de activación de los beneficiarios, presente en muchas políticas de rentas mínimas desde los años noventa, que introduce la obligación de incorporar a los beneficiarios a itinerarios de inserción laboral o formación para que puedan tener acceso a determinadas ayudas sociales y salgan de la dependencia del Estado. Desde una perspectiva crítica, esta orientación de las políticas sociales ha sido entendida como una forma de paternalismo institucional, porque el Estado ejercería un control moral del comportamiento de los individuos en situación de vulnerabilidad social, subordinado su derecho a un suelo mínimo de ingresos a criterios disciplinarios para evitar su dependencia prolongada en su papel de beneficiarios (Handler, 2004).

A estas dinámicas se une también el fenómeno de la estigmatización, que afecta a los beneficiarios de las prestaciones y que sirve como herramienta de condicionalidad y activación. Tal y como han mostrado autores clásicos en materia como Goffman (2006) o Fraser y Gordon (1994), los mecanismos de asistencia social pueden alimentar representaciones negativas del pobre como sujeto pasivo, dependiente o incluso con comportamientos fraudulentos: se generan, así, unos procesos de invisibilización o, peor aún, culpabilización que condicionan su acceso a los derechos de los cuales es titular así como la percepción social de su legitimidad como beneficiarios de prestaciones públicas (Cortina, 2017).

Con estos tres conceptos que explican las lógicas sobre las que se basan las políticas de rentas mínimas, queremos señalar herramientas analíticas que permitan aproximarse al caso español y, en concreto, a los discursos institucionales en torno al IMV, según lo que se expone en los siguientes párrafos.

4. EL DEBATE PARLAMENTARIO PARA LA APROBACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

En esta sección, revisamos las posiciones políticas que emergen de las intervenciones de diferentes grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados durante la sesión de convalidación del Real Decreto Ley 20/2020, del 29 de mayo de 2020, con la que viene oficialmente instituido el IMV a nivel nacional. Hacemos hincapié en los discursos que reflejan las diferentes formas de entender la pobreza, desde un prisma ideológico-político, y de justificar la aprobación del IMV, de acuerdo con las correspondientes perspectivas partidistas, en un momento de emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19.

En política, la acción estratégica y programática de los partidos está determinada por el contexto cultural y social donde actúan los actores políticos, los cuales a su vez delimitan el horizonte de acción de las intervenciones públicas para responder a las peticiones de la ciudadanía (Campbell, 2002). Dar cuenta de

la concepción de la pobreza en los diferentes discursos expresados por los representantes políticos resulta entonces particularmente útil, en términos analíticos, para encontrar tres categorías de pobreza definidas por Busso *et al.* (2018), es decir el «bueno», el «feo» y el «malo». Estas referencias inciden sobre las políticas que se planifican para contrarrestar la pobreza. En el caso de las políticas que conciben los pobres como «buenos», las intervenciones son de carácter paternalista; las que se basan en el estereotipo del pobre como «feos» implementan procedimientos de deslocalización o de inmunización, ejemplos de este tipo de intervenciones son los desalojos de los pobres de los centros de las grandes ciudades en nombre del decoro, volviendo así invisible a los pobres ante los ojos del resto de la sociedad; en el caso de las políticas que ven a los pobres como «malos», las intervenciones son de naturaleza disciplinaria y punitiva, o incluso represiva, ya que la pobreza se entiende como una falta grave, o incluso una culpa personal y moral, de quienes la sufren.

Estudiar estas concepciones en los discursos públicos de los representantes políticos nos permite evidenciar el imaginario de pobreza que se encuentra en la base del proyecto del IMV a la hora de determinar la cobertura de las políticas propuestas y finalmente llevadas a cabo.

El análisis del debate parlamentario, en particular las intervenciones de los principales partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados, se ha realizado siguiendo una aproximación cualitativa, identificando las categorías discursivas vinculadas a las concepciones propuestas por Busso *et al.* (2018). De esta manera, se han aplicado los marcos políticos mencionados anteriormente, asociándolos a una mayor propensión a la condicionalidad (imaginario del «pobre malo» o «pobre feo») o, por el contrario, a una mayor adhesión a la incondicionalidad de la propuesta a la idea del «pobre bueno». No se ha desarrollado una codificación sistemática de toda la sesión ni de todos los posicionamientos de los partidos políticos representados, sino más bien hemos ofrecido claves de lectura interesantes sobre cómo es entendida actualmente la pobreza en España por los principales partidos. Este análisis además se inspira en trabajos previos que han analizado el discurso político en torno al IMV y la pobreza en España empleando la misma aproximación de estudio (Marí-Klose, 2022).

En primer lugar, del análisis de las intervenciones parlamentarias en las circunstancias indicadas, emerge cierta confusión a la hora de identificar el IMV con la Renta Básica Universal, propuesta presentada por Podemos en las elecciones europeas de 2014. Esta medida fue incluida bajo el empuje de fuertes reivindicaciones del movimiento de los Indignados que agitaron las protestas sociales del 15M en 2011. Sin embargo, la misma iniciativa fue sucesivamente rechazada del programa electoral de la formación política guiada por Pablo Iglesias, dado que el partido prefirió sustituirla por una reforma de las rentas mínimas de inserción ya presentes en España (Raventós, 2015). En la presentación de la medida el mismo Iglesias alude a una relación existente entre las dos medidas generando confusión en la opinión pública: «es un momento muy especial para mí, seis años atrás cuando nació mi formación política, el ingreso mínimo vital era una de nuestras propuestas más importantes y se nos dijo de todo» (Cortes Generales, 2020, p. 66).

La condicionalidad de la medida ha sido la principal cuestión sobre la que se han concentrado las críticas de los partidos de izquierda en el Parlamento, que apoyaban el Gobierno de coalición. Este ha sido el caso de formaciones como CUP, Bildu, Más Madrid y Esquerra Republicana de Cataluña que han subrayado los límites del diseño del IMV en cuanto prestación condicionada.

Entre estos partidos, la CUP ha señalado la posible estigmatización de los beneficiarios: según la formación catalana de extrema izquierda el IMV era una intervención que generaría exclusión entre los posibles destinatarios a causa de la burocracia asociada a la propia medida. En modo alternativo, consideraban la renta básica universal como una prestación «necesaria por muchísimos motivos, pero sobre todo por el carácter universalista» (*ibidem*, p. 72). No siendo universal, dejaba fuera de la cobertura a colectivos especialmente vulnerables como los inmigrantes irregulares que viven en España.

Esta cuestión viene también señalada por Bildu, que consideraba el art. 7 del Real Decreto Ley 20/2020 relativo a los requisitos de los beneficiarios como «una trampa de la pobreza» (*ibidem*, p. 73). Con esta expresión se hace referencia al temor de los beneficiarios de perder la ayuda asistencial que reciben si mejoran su situación económica a través de la búsqueda de trabajo, impidiéndoles salir de la pobreza. En la misma línea, se mantiene el discurso de otro partido progresista como Esquerra Republicana de Cataluña, que consideraba que «el requisito principal para pedir ayuda no debería ser tener o no tener un DNI (...) debería ser tener o no tener hambre y esto no sucede» (*ibidem*, p. 79).

La trampa de la pobreza aparece también evidenciada en el lado opuesto del espectro parlamentario, por el partido de ultraderecha VOX. Según esta formación el Gobierno había reducido «muchos ciudadanos al desempleo y a la dependencia de las colas del hambre, y ahora parece también a la dependencia de un

subsidio perpetuo» (ibidem, p. 81). Aunque se abstuvieron en la aprobación del IMV, los dirigentes de VOX consideraban que esta medida se debería haber destinado en modo urgente y exclusivo a los ciudadanos españoles, considerando «sin sentido que (el IMV) consienta de beneficiar (...) a las personas que tengan la residencia legal desde hace un año en España antes de la petición sabiendo cómo es fácil satisfacer ese requisito» (ibidem, p. 82).

Otra de las críticas que VOX dirigía al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se refería a la necesidad de activación de los beneficiarios. La idea de activación como disciplina de los posibles destinatarios del IMV se encuentra también en el discurso del principal partido de la oposición conservadora, el Partido Popular: «el mejor escudo social es la ocupación y una renta demuestra su eficacia cuando deja de ser necesaria», defienden así «la ocupación como política social, porque (preferimos) una sociedad solidaria de personas libres, no una sociedad egoísta de personas dependientes» (ibidem, p. 83).

La propuesta de la activación como condición para recibir protección social es contrastada por la intervención del ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, que defendió la posición del PSOE, partido de Gobierno en aquel momento con esta intervención: «no podemos hacer depender toda la protección social a la ocupación. Las carreras profesionales son ahora muy volátiles. La realidad del trabajo precario golpea a muchos trabajadores» (ibidem, p. 68).

La aplicación de las tipologías desarrollada por Busso *et al.* (2018) al caso español, y en concreto al IMV, evidencia por tanto tres concepciones de la pobreza en el debate parlamentario en España y una distribución homogénea de estas categorías entre los bloques ideológicos. Pues los partidos políticos de derechas (VOX y PP) construyen una figura del pobre como «malo», asociándolo a la pereza, la dependencia, el oportunismo, y en consecuencia proponen una condicionalidad estricta, con mayor control y con una activación laboral obligatoria. Los partidos nacionalistas de izquierda (CUP, ERC, Bildu) y Podemos presentan una figura del pobre «bueno», que requiere protección y acceso incondicional a derechos sociales. Por su parte, el PSOE, como partido mayoritario en el Gobierno, oscila entre estas dos visiones: reconoce el problema de la pobreza estructural, pero defiende la introducción de importantes elementos de condicionalidad, control administrativo y activación laboral.

Los hallazgos del análisis muestran cómo el diseño del IMV ha sido, finalmente, el resultado del clima de emergencia social provocado por la pandemia, que ha llevado al acuerdo entre las diferentes formaciones políticas en el Parlamento a pesar de las diferentes concepciones de la pobreza. La aprobación del IMV se configura como un compromiso político entre marcos discursivos incompatibles: uno punitivo y disciplinario (centrado en la activación laboral y la responsabilidad individual) y otro asistencialista que combina requisitos burocráticos rigurosos con el reconocimiento del derecho a la protección social de todos los ciudadanos. Esta ambigüedad limita su capacidad de transformación del sistema de protección social y reproduce algunas de las lógicas de exclusión que pretendía superar, ya que cinco años después de su aprobación han surgido críticas sobre algunos aspectos de su implementación que podrían mejorarse en el futuro, como se evidencia a continuación.

5. REVISIÓN CRÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

El IMV ha sido desde el año de su lanzamiento una política que ha generado reacciones diversas no sólo en el ámbito político, sino también en la sociedad civil. Aunque haya contado con el apoyo de entidades sociales, profesionales de servicios sociales y plataformas ciudadanas, estos también han expresado su escepticismo ante el diseño condicionado de la medida (Borda *et al.*, 2022). Los elementos que han alimentado más dudas y críticas han sido las limitaciones operativas y los problemas técnicos propios de los programas de rentas mínimas, tales como la reproducción de la trampa de la pobreza, los altos costes administrativos para ejecutar y gestionar esta medida, la posible estigmatización de los beneficiarios, el bajo nivel de cobertura alcanzado y, unido a lo anterior, la difusión del fenómeno de *non take up* (Arcarons *et al.*, 2023).

Con el propósito de poder contribuir a mejorar esta intervención, ofrecemos una valoración crítica de algunos aspectos del IMV referidos a las cuestiones señaladas y, más en general, a las rentas mínimas condicionadas. Para realizar este análisis nos basamos en la revisión del Real Decreto Ley 20/2020, que instituyó el IMV y en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, que regula su diseño y puesta en marcha como derecho subjetivo dentro del Sistema de la Seguridad Social. También recogemos e incorporamos al análisis las tres evaluaciones independientes que la AIReF ha realizado hasta ahora, así como los datos ofrecidos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones desde febrero del 2024 hasta diciembre de 2024 sobre su implementación a nivel nacional.

5.1. La trampa de la pobreza

El primer aspecto sobre el cual focalizamos nuestro análisis es la trampa de la pobreza en relación con la implementación del IMV. Con esta expresión la literatura especializada (Sachs, 2005) hace referencia al miedo de la pérdida total o parcial de la prestación condicionada por parte de los legítimos beneficiarios, que los conduce a considerar poco conveniente la búsqueda de un empleo retribuido para no perder la ayuda pública prevista por la política (Arcarons *et al.*, 2023).

La posibilidad de que los beneficiarios de la medida de protección social puedan optar a esta opción está prevista en el diseño del IMV: en la Ley 19/21 se señala que tomando como ejemplo «(...) las mejores prácticas internacionales, (la medida) introduce un sistema de incentivos que busca evitar la generación de aquello que los expertos de política social han llamado trampa de la pobreza».

A diferencia de muchas rentas mínimas regionales, el IMV exige de forma explícita la activación laboral de sus beneficiarios. Para ello, prevé un sistema de incentivos dirigido a quienes mejoran sus ingresos mediante el empleo. Desde 2022, con el Real Decreto 789/2022 este mecanismo permite compatibilizar el IMV con rentas del trabajo tanto por cuenta ajena como propia sin perder la prestación. (Fernández Ramírez, 2024). El incentivo se calcula de oficio cuando cambia la situación laboral del beneficiario y se aplica de tal forma que permite mantener una parte del IMV en proporción al nuevo ingreso recibido a través de las rentas del trabajo. Esta reglamentación busca evitar que se desincentive la búsqueda de empleo y facilitar procesos progresivos de inclusión laboral (AIReF, 2023).

Desde el punto de vista operativo, este sistema de incentivos comprende también la colaboración de las Comunidades Autónomas, y de otras administraciones locales, a través de la adopción de programas de inclusión personalizados que se adecuen a las exigencias de los beneficiarios. De acuerdo con la última revisión de la AIReF (2024) sobre el IMV los efectos de este incentivo al empleo se han visto en el hecho de que el 30% de los hogares beneficiarios han aumentado las rentas de trabajo en 2021 y 2023. Además, quien pide el IMV puede conciliar esta prestación con otras prestaciones sociales a las que tiene derecho, como por ejemplo las rentas mínimas regionales, sin perder de vista la prioridad de una ocupación laboral estable. Como señala Fernández Ramírez (2024, p. 121), «uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta esta renta garantizada, guarda relación con su impacto en el mercado de trabajo y viceversa y, en esta medida, (sobre todo) con la necesaria apuesta por un empleo de calidad».

Para mejorar el camino o el proceso de inclusión y evitar la trampa de la pobreza a través del Secretariado General de los Objetivos y Políticas de Inclusión y Seguridad Social, el Ministerio ha puesto en marcha 34 proyectos piloto en colaboración con los gobiernos regionales y entes locales, así como con el tercer sector y las instituciones académicas para evaluar el impacto social que la medida está teniendo. Estos proyectos tienen el objetivo de programar itinerarios individuales para la inclusión social con el fin de adaptarse a las necesidades y a las circunstancias personales, familiares, sociales y profesionales de las personas beneficiarias, garantizando una mejor inclusión y calidad de vida. Se trata de proyectos de seguimiento y análisis que se basan en una metodología experimental controlada randomizada (Randomized Controlled Trial¹) para obtener evidencias científicas sobre buenas praxis que puedan ser adaptadas a otros casos y contribuir a mejorar la política de inclusión, pues buscan calibrar el IMV para favorecer que los beneficiarios salgan de la pobreza a través de buenas prácticas, que incluyen el seguimiento de la prestación y de los diferentes itinerarios de inclusión que la acompañan. Estos proyectos se enmarcan en el «Sello de Inclusión Social» regulado por el Real Decreto 636/2022 que tiene como fin favorecer que las empresas contraten a los beneficiarios del IMV (Fernández Ramírez, 2024). Además, siempre con el fin de agilizar y favorecer la inclusión de los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad social, la disposición 12.^a de la Ley 19/2021 que instituye el IMV permite que las personas que hayan agotado su prestación por desempleo realicen una transición directa al IMV a través de declaraciones responsables vía el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

5.2. Financiación y Gastos de gestión

Los costes administrativos son una de las principales cuestiones que han incidido negativamente sobre la eficacia de las políticas de rentas mínimas implementadas en España en los últimos veinte años (Arriba y

¹ Es un tipo de estudio experimental, en el cual los participantes vienen emparejados de forma casual a dos grupos, el grupo experimental, que recibe el tratamiento, y el grupo de control que no lo recibe. De la comparación entre los dos grupos es posible inferir la importancia del tratamiento recibido para alcanzar los objetivos establecidos (Alegre, 2015).

Aguilar-Hendrickson, 2021). El IMV no está exento de esta cuestión. La condicionalidad de este tipo de prestación requiere el control de los requisitos de los potenciales beneficiarios, con la consiguiente producción y revisión de una notable cantidad y variedad de procedimientos burocráticos que cada participante debe realizar para conseguir la ayuda.

Esta verificación viene efectuada en el momento de la petición de la prestación y durante todo el proceso de beneficio de esta. Por esta razón, las rentas mínimas presentan costes excesivos, ligados a la administración y a la verificación de todas las credenciales indicadas, respecto al número limitado de beneficiarios efectivos (Arcarons *et al.*, 2023). Además, el IMV ha sido acusado de ser una forma de control de la pobreza a través de la burocracia que a menudo atrapa a las personas, que sufren condiciones de privación material severa, en un limbo administrativo (Borda *et al.*, 2022). En el caso del IMV, el iter formal relativo a la comprobación de las rentas de cada participante se procesa después de la petición por parte de cada potencial beneficiario y lo efectúa el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en el plazo de seis meses desde su petición.

Desde su inicio el IMV ha sido planteado como una intervención con una amplia dotación financiera pública: en 2020, año de su creación, se dedicaron 480 millones de euros suplementarios a los presupuestos de la Seguridad Social para financiar su ejecución en un contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19. Pero, en los cinco años posteriores a su entrada en vigor, cuando la prestación era una realidad, no se han gastado todos los fondos previstos en los presupuestos: en 2022 fue empleado solamente el 84 % de los fondos, es decir el 47 % de lo que habría sido gastado si el IMV llegase a todas las familias que hubieran podido tener derecho.

Eso significa que el gasto destinado a la ejecución del IMV cuando la prestación estaba ya prevista en los presupuestos públicos fue inferior a los 3000 millones de euros anuales previstos (Belmonte *et al.*, 2024). Una cifra similar se ha podido observar en 2023, pues según la última evaluación de la AIReF (2024), el gasto ha sido de 2500 millones de euros anuales.

Los problemas de gestión también se observan tras la revisión de las declaraciones de las rentas de los beneficiarios. En 2021, de acuerdo con Ayala *et al.* (2022) un porcentaje significativo (43 %) de la población objetivo de la prestación no la recibía, pero sí que la recibían personas que no formaban parte de ese grupo (30 %). En sus inicios, tal y como señalan estos autores (Ayala *et al.*, 2022), las principales causas de denegación eran el incumplimiento de los umbrales económicos de ingreso y patrimonio. En 2022, el 67 % de quienes recibían el IMV vio disminuir el importe de su prestación y al 16 % se le retiró completamente la ayuda (AIReF, 2023). Circunstancia que se une además al hecho de que el 42 % de las personas peticionarias ganaron el contencioso contra la Seguridad Social después de dirigirse a los tribunales de justicia porque no habían recibido la prestación de la que eran titulares a pleno derecho (Belmonte *et al.*, 2024). En 2023, la cifra de beneficiarios que han visto el importe de su prestación revisada tras la prestación de la declaración de la renta ha sido del 65 %, una proporción muy notable y similar a la de años anteriores (AIReF, 2024).

Para mejorar estos problemas técnicos, la Autoridad Independiente Fiscal (AIReF, 2024) ha propuesto un modelo de gestión automatizado para armonizar la información de las diferentes administraciones, permitiendo a los beneficiarios obtener la prestación de oficio. Esta solución permitiría acelerar y simplificar los actuales procedimientos de gestión del IMV adaptándolos a las situaciones de pobreza sobrevenidas de los beneficiarios con todos sus datos actualizados. Si bien, esta propuesta para mejorar la gestión de la prestación todavía es un reto pendiente.

5.3. Estigmatización de los beneficiarios

Otro problema intrínseco del IMV se refiere a la posible estigmatización de los beneficiarios. Los controles administrativos para recibir la prestación prevén a menudo preguntas personales (pertenencia a un determinado núcleo de convivencia) e identificación de los participantes asimilándolos a la categoría de «pobre» (Arcarons *et al.*, 2023). Se está hablando pues, siguiendo a un clásico de la sociología como George Simmel (2001, pp. 92-93), de una categoría social que «no nace de una medida de falta o de privación, sino del hecho de que él recibe una asistencia o debería recibirla en base a normas sociales».

Siguiendo esta lógica, algunas formaciones políticas han desarrollado un específico proceso de estigmatización en perjuicio de los beneficiarios del IMV. Partidos como VOX han criticado la medida en el debate público tildándola despectivamente como una «paguita» para extranjeros (Babiker y Briales, 2022), aprovechando de una creciente aporofobia en la sociedad española, entendida como «odio al pobre, rechazo de quien no puede devolver nada a cambio, o al menos no parece capaz de hacerlo» (Cortina, 2017, p. 6).

La evidencia empírica desmonta este prejuicio: datos recientes de diciembre de 2025 ofrecidos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2025) indican que el perfil más frecuente del titular del IMV es una mujer de nacionalidad española con 45 años de edad. De hecho, según el informe 2024 de la EAPN (Alguacil *et al.*, 2024) el 27 % de las mujeres está en riesgo de pobreza y exclusión social en España. Esta condición de grave vulnerabilidad golpea más a las mujeres solas y con hijos, es decir a más de la mitad de las familias monoparentales (52,7 %). En consecuencia, se entiende que la pobreza perjudica específicamente a la infancia: según un informe de UNICEF publicado en 2024, España tiene la tasa de pobreza infantil más alta de la Unión Europea. Dos de cada 20 millones de niños en riesgo de pobreza en Europa, viven en España. Uno de los objetivos del IMV es luchar contra la pobreza infantil que en España golpea al 28 % de la población con menos de 18 años de edad (UNICEF, 2024).

Para evitar la estigmatización de los beneficiarios y favorecer la transparencia y dar a conocer esta prestación, desde febrero de 2024 el Ministerio hace públicos los datos sobre la cobertura del IMV, especificando categorías sociales, como el tipo de núcleo familiar de pertenencia, sexo y edad de los beneficiarios.

5.4. Cobertura y alcance

Otro problema de los programas de rentas mínimas es a menudo la insuficiente cobertura que consiguen alcanzar, porque interesan a una parte limitada de la población con vulnerabilidad social. Esto se debe a la escasa financiación disponible para conceder la prestación a todos los beneficiarios que tendrían derecho (Arcarons *et al.*, 2023). En el caso del IMV el problema no es solo de financiación, sino de barreras burocráticas que impiden el acceso sobre todo a las personas migrantes.

Para mejorar la cobertura estudios recientes subrayan la importancia de incluir la interseccionalidad en el diseño de prestaciones de ese tipo, las cuales no suelen tener en consideración el impacto de factores como la edad, la raza, el género, así como tampoco la influencia de la experiencia de la pobreza en la capacidad de acceder a estas prestaciones (Cittadini, 2024).

Según los más recientes datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2025), desde cuando se puso en marcha en plena pandemia (junio de 2020), el IMV ha alcanzado 943620 familias y ha protegido 2805670 personas que formaban parte. Si bien, hay que reconocer de todas formas que, aunque esta política alcanzase a todas las familias que cumplen los requisitos, no se conseguiría cubrir a todos los grupos que actualmente sufren la pobreza en España. Esto se debe a los estrictos requisitos establecidos en el art. 10 de la Ley 19/2021, como la edad mínima, la pertenencia a un determinado núcleo de convivencia, los requisitos de patrimonio y la residencia legal en el país, que debe ser efectiva en España al menos un año antes de tramitar la petición.

Estos requisitos impiden que la prestación alcance otras categorías especialmente vulnerables como, por ejemplo, los inmigrantes sin permiso de residencia, los jóvenes veinteañeros que no estudian ni trabajan y muchas personas con patologías crónicas o sin techo. En el caso de las personas sin hogar además uno de los principales impedimentos es la imposibilidad de acreditar un domicilio estable, eso es, un requisito obligatorio según el art. 10 de la Ley 19/2021 que deja fuera del IMV a todos aquellos que se encuentran en situación de exclusión residencial (Fernández Ramírez, 2024).

De forma específica, la exclusión de los jóvenes del acceso al IMV se debe a que estos son percibidos como dependientes de sus familias. Esta situación se refleja en los requisitos de acceso que dependen de la pertenencia a un determinado núcleo de convivencia y al número de miembros a causa de la importancia de la familia en los países del Sur de Europa (Aguilar-Hendrickson y Arriba, 2020).

Este diseño centrado en la composición del núcleo familiar presenta también importantes implicaciones desde el punto de vista del género porque estos sistemas no tienen en consideración la necesidad de la corresponsabilidad en la asistencia de la propia familia, así como el hecho de que muchas mujeres, aunque necesiten estas prestaciones, vienen excluidas de estos sistemas de rentas mínimas a causa de los elevados ingresos de sus parejas (Cittadini, 2024).

Podemos afirmar, por tanto, que el IMV consigue cubrir a las familias más vulnerables, pero con éxitos alternos y parciales. Pues, de acuerdo con los datos de la última revisión de la AIREF (2024), se observa un cierto grado de estancamiento de los resultados del IMV y una cobertura limitada de la medida de apoyo a la infancia. El Complemento de Ayuda a la Infancia es una prestación que forma parte del IMV y que tiene el objetivo de combatir la pobreza entre menores de edad. La prestación viene concedida de oficio a las familias con hijos a cargo en situación de vulnerabilidad y que ya son beneficiarios del IMV. Esta prestación presenta requisitos diferentes del IMV, sobre todo en términos de rentas y puede ser concedida a familias desfavorecidas que no reciben el IMV, pero tienen hijos menores a cargo.

La cobertura de la medida de apoyo a la infancia es inferior a la del IMV. Según las diferentes evaluaciones de la AIREF (2023; 2024), esta ayuda presenta una cobertura limitada, ya que, aunque el IMV implementado plenamente podría beneficiar a 1,8 millones de familias en todo el país, a finales de 2023 había alcanzado «solo» a 913361 de ellas.

La protección de las familias monoparentales es la que presenta mejores resultados comparativos. Según la AIREF (2023; 2024) las familias monoparentales son el tipo de familias con la mayor tasa de cobertura en las distintas evaluaciones. Estas tasas de cobertura se explican en parte por la entrada más precoz en la prestación y por una mayor automatización de las informaciones de las familias en situación de vulnerabilidad con hijos a cargo. Según la AIREF, serán aquellas más beneficiadas del IMV y de la medida de complemento de ayuda a la infancia una vez que sean implementadas integralmente.

Uno de los aspectos de la cobertura que ha atraído más la atención de analistas y expertos del sector, ha sido la articulación del IMV con las rentas mínimas regionales, ya que algunas regiones (Aragón, Baleares, Castilla León, Castilla La Mancha, Galicia, Madrid, La Rioja) han desmantelado sus prestaciones regionales preexistentes al IMV y no han utilizado la reducción de estas políticas para aumentar otros gastos sociales (Burriel, 2022; Fernández Ramírez, 2024). Cabe señalar, sin embargo, que otras han optado por mantenerlos como complemento al IMV o convertirlos en ayudas específicas para colectivos excluidos del mismo. Sin embargo, la heterogeneidad de los modelos autonómicos y la falta de información consolidada dificultan una evaluación precisa del alcance y naturaleza de esos complementos que es necesario continuar investigando.

Para mejorar la articulación entre el IMV y las rentas autonómicas sería conveniente también fomentar la transparencia y el intercambio de datos entre las distintas regiones y el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Pues la falta de datos completos e informaciones fiables y actualizadas en materia con respecto a las transferencias de beneficiarios de las rentas mínimas regionales al IMV dificulta la evaluación de la prestación a nivel nacional (AIREF, 2024).

5.5. *Non take up*

Nuevamente asociado a la aplicación de las rentas mínimas es el fenómeno del *non take up*. Con esta expresión se hace referencia al número de personas que no solicitan una prestación social, aunque tengan todos los requisitos para ser beneficiarios a pleno derecho (Arcarons *et al.*, 2023). La AIREF (2024) evidencia que tras cinco años de su implementación la prestación mantiene la tasa del *non take up* en un 56%. Cifra similar a la de las anteriores opiniones que se publicaron (AIREF, 2022; 2023). Esta tasa de *non take up* es más elevada que la del IMV en la medida de apoyo a la infancia (73 %).

Los mayores niveles de *non take up* se registran en los territorios más poblados y con más alta concentración de migrantes: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid. En términos agregados, en estas regiones reside el 64 % de la población vulnerable que no ha pedido el IMV, a pesar de cumplir con las condiciones socio-económicas requeridas para tener derecho a ello. Una parte de esta proporción podría explicarse por el hecho de que el traslado de información administrativa de los anteriores beneficiarios de las rentas mínimas regionales al IMV no se ha realizado todavía.

Entre las causas a considerar para explicar este fenómeno, los impedimentos burocráticos, como por ejemplo la complejidad de los procedimientos formales, la poca accesibilidad técnica de los formularios, los largos tiempos de resolución y la escasa claridad sobre cómo interpretar el silencio administrativo. Todos elementos sobre los cuales el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones está tomando acciones para corregir el fenómeno del *non take up*, como es el caso del registro de mediadores sociales del IMV y la mayor actividad de entidades del tercer sector que ayuda a las familias solicitantes en situaciones complejas.

Asimismo, se han puesto en marcha estrategias de comunicación en las políticas públicas para impulsar esta prestación (Laín y Julià, 2024). Grupos focales realizados por el Ministerio junto con las entidades inscritas en el registro de mediadores sociales han revelado que una de las principales razones del *non take up* es la falta de información accesible y fiables para los hogares y para quienes apoyan en los distintos estadios del proceso de solicitud del IMV (AIREF, 2024). En 2024 se ha realizado una amplia campaña de comunicación institucional para dar a conocer el IMV y facilitar la petición: en muchas ciudades españolas se han puesto en circulación buses informativos que ofrecen asistencia a potenciales solicitantes de la prestación y se ha activado el número de teléfono 020 para resolver dudas o peticiones pertinentes.

CONCLUSIONES

Después de años en los que la lucha contra la pobreza ha estado ausente de la agenda de Gobierno a nivel nacional, el IMV ha marcado un punto de inflexión en el sistema de protección social español. Aprobado en un contexto de emergencia, ha supuesto la institucionalización de un derecho subjetivo a una renta mínima garantizada a nivel estatal. Sin embargo, como hemos visto en el análisis de su implementación, después de cinco años de su entrada en vigor, hay todavía diferentes elementos que se pueden mejorar. Estos aspectos son algunos problemas que la literatura especializada y las evaluaciones independientes de la AIReF, recogidas en el artículo, indican como los más críticos a la hora de implementar de manera eficaz los programas de rentas mínimas.

En la presente contribución, hemos señalado aspectos a mejorar de esta importante medida para favorecer la inclusión social. Uno de estos aspectos es la activación laboral de los beneficiarios de la prestación, cuya implementación ha sido desigual, a pesar de que el mismo IMV incorpore un sistema de incentivos para aquellos beneficiarios que mejoran sus ingresos a través del empleo. La obligación de participar en itinerarios de inserción no es igual para todos los beneficiarios. El Gobierno español, con el apoyo de las autoridades regionales y de diversos análisis en el campo, está buscando recalibrar los incentivos dentro de nuevos caminos de inclusión, con el fin de adaptarlos con mayor precisión a las necesidades de los beneficiarios. Este es el caso de itinerarios formativos específicos (por ejemplo, en competencias digitales) o de pasarelas para el empleo para favorecer la autonomía.

Entre los aspectos que se pueden mejorar, existe también la cobertura de la prestación: aunque se preveía que el IMV pudiera alcanzar a todas las 1,8 millones de familias potenciales, *de facto* no incluye a todas las categorías sociales que actualmente están en riesgo de exclusión en España. Esto se debe a los estrictos requisitos establecidos en el diseño de la prestación, los cuales determinan también una elevada tasa de *non take up*.

Una de las líneas de acción para ampliar la cobertura sería estudiar en profundidad el perfil socioeconómico de los *non take up* del IMV, al mismo tiempo que perfeccionar la comunicación institucional para alcanzar un mayor número de familias vulnerables, con precariedad de trabajo e hijos a cargo, y la población migrante, desde el momento en que la proporción de *non take up* es todavía más elevada en estos grupos.

Para mejorar la cobertura del IMV se deberían también modificar los procedimientos burocráticos pertinentes, ya que la tramitación de la prestación exige la aportación de documentación en muchas ocasiones difícil de obtener, tales como pruebas de residencia legal continuada durante al menos un año, que estigmatizan a los potenciales beneficiarios (como sucede sobre todo en el caso de los inmigrantes extracomunitarios) o la acreditación de un núcleo de convivencia estable, la aportación de la declaración del patrimonio familiar y el empadronamiento histórico. Es difícil que personas en situación de vulnerabilidad social puedan cumplir con estos requerimientos, especialmente en el caso de las personas sin hogar, de los jóvenes sin vínculos familiares formales o de los migrantes que todavía están en su proceso de regularización administrativa. Una reforma orientada a simplificar estos requisitos podría, en este sentido, aumentar considerablemente el alcance real del IMV.

Sería oportuno garantizar también una mayor transparencia en la intervención en lo que respecta el apoyo a los fondos destinados al IMV, aumentando los recursos administrativos en términos de personal funcionario y puntos de información a disposición.

Con respecto a la prestación en sí, otro aspecto que requiere atención es el complemento de ayuda a la infancia, ya que su diseño actual genera cierta confusión en términos de cálculos y erogación. Este complemento puede percibirse junto con el IMV, pero también de forma independiente y su concesión está sujeta a límites de renta diferentes, lo que genera confusión para los potenciales beneficiarios.

Asimismo, para avanzar hacia una protección social básica que tenga en cuenta las desigualdades territoriales presentes en España, es crucial fomentar una mayor coordinación entre las diferentes regiones, en un país, que tras la pandemia sigue registrando niveles de pobreza superiores a la media registrada en la Unión Europea. Sobre todo, debido a que la articulación territorial del IMV sigue siendo un desafío pendiente del sistema. En algunas comunidades autónomas, la implementación del IMV ha venido acompañada del desmantelamiento de las rentas mínimas regionales, sin que ello se haya traducido en una mejora de las políticas sociales en esas comunidades.

Es recomendable que las investigaciones futuras se centren también en cómo el IMV se ha integrado o articulado con las prestaciones regionales, existentes antes de su implementación a nivel nacional, porque uno de los desafíos es la falta de transparencia y de intercambio sistemático de datos entre las distintas administraciones.

Hasta la fecha no existen datos actualizados y precisos sobre las transferencias de beneficiarios rentas mínimas regionales al IMV, impidiendo así evaluar adecuadamente los efectos del IMV a nivel nacional.

Sería además interesante que otros trabajos de investigación continúen el camino iniciado en este artículo y sigan haciendo hincapié en cómo los marcos políticos y, en concreto, las categorías diseñadas por Busso *et al.* (2018) acerca de las diferentes visiones en torno a la figura del pobre como «bueno», «feo» y «malo», condicionan el diseño de políticas de contraste a la pobreza y, por tanto, reproduzcan posibles limitaciones operativas. Estudiar los discursos políticos en torno a la pobreza es relevante para conocer áreas de cercanía entre los distintos grupos parlamentarios que puedan servir para generar y consensuar políticas para la inclusión social de mayor calibre en España, evitando tanto la estigmatización como el paternalismo hacia los potenciales beneficiarios.

Finalmente, en este contexto, fortalecer el IMV como instrumento estructural de lucha contra la pobreza en España requiere avanzar en tres líneas prioritarias: la simplificación normativa, la coordinación entre las distintas administraciones competentes y una estrategia de comunicación clara y accesible. Solamente de esta forma el IMV podrá consolidarse como un derecho real, adaptado a la diversidad social y territorial del país. A nivel nacional, en este sentido, es necesario realizar un seguimiento de esta política, para perfeccionar la eficacia y utilidad efectiva para la ciudadanía desventajada.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP) sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar-Hendrickson, M. y Arriba González de Durana, A. (2020). Out of the wilderness? The coming back the debate on minimum income in Spain and Great Recession. *Social Policy and Administration*, 54(4), 556-573. <https://doi.org/10.1111/spol.12605>
- AIReF (2022). 1.^a *Opinión Ingreso Mínimo Vital. Opinión 1/22*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf>
- AIReF (2023). 2.^a *Opinión Ingreso Mínimo Vital. Resumen Ejecutivo. Opinión 2/23*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/12/Opinio%CC%81n.-Segunda-Opinio%CC%81n-IMV_AIReF-resumen-ejecutivo.pdf
- AIReF (2024). 3.^a *Opinión Ingreso Mínimo Vital. Opinión 2/24*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/IMV/20240724_IMV_Opinion3_01Estudio.pdf
- Alegre, M. A. (2015). *Guía práctica 11. Cómo evaluar el impacto de las políticas educativas* [Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas]. Ivàlua. https://ivalua.cat/sites/default/files/2020-01/30_11_2015_12_05_44_Guia11ESPpolitica_educativa2015.pdf
- Alguacil Denche, A., Llano Ortiz, J. C. y Sanz Angulo, A. (2024). *El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los Indicadores de la Agenda UE 2030 (2015-2023)* [14.º informe]. European Anti Poverty Network (EAPN). <https://www.eapn.es/publicaciones/566/xiv-informe-sobre-el-estado-de-la-pobreza-seguimiento-de-los-indicadores-de-la-agenda-ue-2030-informe-estatal>
- Arcarons, J., Raventós, D. y Torrens, L. (2023). *A European universal basic income*. Coppieters Foundation. <https://ideasforeurope.eu/activity/publication/a-european-universal-basic-income/>
- Arriba González de Durana, A. y Aguilar-Hendrickson, M. (2021). Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV. *Revista Española de Sociología*, 30(2), 1-12. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.46>
- Ayala, L. y Bárcena-Martín, E. (2018). A social welfare approach for measuring welfare protection. *The Journal of Economic Inequality*, (16), 41-59. <https://doi.org/10.1007/s10888-017-9361-y>
- Ayala Cañón, L. Jurado Málaga, A. y Pérez Mayo, J. (2022). El Ingreso Mínimo Vital: adecuación y cobertura. *Papeles de Economía Española*, (172), 155-169. <https://www.funcas.es/articulos/el-ingreso-minimo-vital-adecuacion-y-cobertura/>
- Babiker, S. y Briales, A. (2022). Entre el Ingreso Mínimo y la Renta Básica: disputas sobre el gobierno de la pobreza en España durante la Gran Interrupción. *Política y Sociedad*, 59(2), 1-14. <https://doi.org/10.5209/poso.78021>
- Belmonte, E., Cabo, D., Álvarez del Vayo, M., Maqueda, A. y Torrecillas, C. (2024). *Miles de millones sin gastar en ayudas que no lleguen*. CIVIO. <https://civio.es/2024/02/15/ejecucion-presupuestaria-ayudas/>
- Borda de La Parra, R., Ávila, D. y Ayala Rubio, A. (2022). Acompañando desde las trincheras: vivencias tras un año de ingreso mínimo vital. *Política y Sociedad*, 59(2), 1-12. <https://doi.org/10.5209/poso.78888>

- Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2022). El desencuentro entre las rentas mínimas de las comunidades autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, (468), 47-95. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.4061>
- Busso, S., Meo, A. y Morlicchio, E. (2018). Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazioni dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito. *Sinapsi*, 8(3), 69-83. <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/426>
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, (28), 21-38. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>
- Cittadini, M. (2024). Integrating intersectionality into minimum income policy design: a systematic literature review. En B. Sojka, S. Köppe, A. Parma y R. Cefalo (eds.), *Social Policy Review 36. Analysis and Debate in Social Policy 2024* (pp. 89-108). Bristol University Press.
- Cortes Generales (2020). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 27. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-27.PDF
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*. Paidós.
- Fernández Ramírez, M. (2024). Evolución y efectividad de la renta mínima en España. Un análisis jurídico y social. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo Laborum*, (13), 99-124. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/1073>
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- Fraser, N. y Gordon, L. (1994). A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U. S. Welfare State. *Signs*, 19(2), 309-336. <https://www.jstor.org/stable/3174801>
- Gerbaudo, P. (2022). *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*. Nottetempo.
- Goffman, E. (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. Amorrortu Editores.
- Handler, J. F. (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The paradox of Inclusion*. Cambridge University Press.
- Hernández, A., Picos, F. y Riscado, S. (2022). Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain. *Journal of European Social Policy*, 32(4), 452-466. <https://doi.org/10.1177/09589287221088174>
- Laín, B. y Julià, A. (2024). Why do poor people non take up benefits? Evidence from the Barcelona's B-MINCOME experiment. *Journal of Social Policy*, 53(1), 167-188. <https://doi.org/10.1017/S0047279422000575>
- Malgesini Rey, G. (2022). *Poverty Watch Spain 2022*. European Anti Poverty Network (EAPN). <https://www.eapn.es/publicaciones/521/poverty-watch-espana-2022>
- Mari-Klose, P. (2022). El Ingreso Mínimo Vital: un debate legislativo desde el prisma de la "observación-participante". En A. D. Oliver Lalana (coord.), *Debatendo leyes: estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación* (pp. 337-371). Dykinson.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2025, 7 de enero). *El Ingreso Mínimo Vital llega a 2.050.000 personas en diciembre que conviven en 674.000 hogares*. La Revista de la Seguridad Social. <https://revista.seg-social.es/-/imv-llega-dos-millones-personas-en-diciembre-24-674.000-hogares>
- Moreno, L. (2001). La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers: Revista de Sociología*, (63), 67-82. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v63n0.1207>
- Natili, M. (2017). Explaining different trajectories of minimum income schemes: Groups, parties and political exchange in Italy and Spain. *Journal of European Social Policy*, 28(2), 116-129. <https://doi.org/10.1177/0958928717707272>
- Navarro, V. (2009). *El subdesarrollo social de España*. Diario Público. <https://www.publico.es/opinion/tribunas/subdesarrollo-social-espana.html>
- Noguera, J. A. (2019). El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos. *Panorama Social*, (29), 71-90. <https://www.funcas.es/articulos/el-debate-politico-sobre-la-garantia-de-rentas-en-espana-las-propuestas-de-los-partidos-y-sindicatos-pobreza-y-rentas-minimas/>
- Peris-Cancio, L. F. (2021). Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV). *Revista Española de Sociología*, 30(2), 1-10. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.45>
- Raventós, D. (2015). Algo de filosofía política y de economía sobre la RB y otras propuestas menores. *Viento Sur*, (140), 58-66.
- Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Debate.
- Simmel, G. (2001). *Il povero*. Armando Editore.
- UNICEF (2024). *The State of Children in the European Union*. United Nations Children's Fund. <https://www.unicef.org/eu/media/2521/file/The%20State%20of%20Children%20in%20the%20European%20Union%20.pdf>
- Van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23-42. <https://doi.org/10.1177/0958928706059829>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025
 Sección: ARTICULOS
 Recibido: 19-03-2025
 Modificado: 11-06-2025
 Aceptado: 03-07-2025
 Publicación anticipada: 03-09-2025
 Publicado: 27-11-2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11518>
 Páginas: 21-43

Referencia: Álvarez Suárez, D. E. y Nieto Morales, F. (2025). Detectando patrones de riesgo de corrupción: Análisis de contratos estatales y municipales en México mediante agrupamiento jerárquico. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 21-43. <https://doi.org/10.24965/gapp.11518>

Detectando patrones de riesgo de corrupción: Análisis de contratos estatales y municipales en México mediante agrupamiento jerárquico

Detecting corruption risk patterns: Analyzing state and municipal contracts in Mexico using hierarchical clustering

Álvarez Suárez, Diana Emilce
 El Colegio de México (México – México)
 ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4374-9364>
dealvarez@colmex.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Investigadora posdoctoral del Programa Interdisciplinario de Ciencia de Datos de El Colegio de México, especializada en proyectos que integran ciencia de datos y ciencias sociales. Docente y autora de publicaciones académicas de alto impacto.

Nieto Morales, Fernando
 El Colegio de México (México – México)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4130-2745>
fnieto@colmex.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor de administración pública en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Especialista en reforma del sector público, corrupción, profesionalización y transparencia, con una amplia trayectoria en investigación y colaboración con organismos nacionales e internacionales. Es autor y editor de diversas publicaciones académicas y ha sido reconocido con distintos premios en ciencias sociales y políticas públicas.

RESUMEN

Objetivos: la corrupción en las contrataciones públicas es una preocupación global, particularmente relevante en contextos como el mexicano. Si bien existen estudios sobre riesgo a nivel nacional, su aplicación en el ámbito subnacional enfrenta desafíos importantes. Este estudio analiza más de 150 mil contratos estatales y municipales financiados total o parcialmente con recursos del Ramo 28 del presupuesto mexicano durante 2021, a partir del cálculo de siete indicadores de riesgo de corrupción. **Metodología:** se utilizó la técnica de agrupamiento jerárquico, especialmente promisorio para gobiernos con capacidades institucionales limitadas, ya que no requiere datos extensivamente etiquetados, permite detectar patrones ocultos y ofrece interpretaciones accesibles. **Resultados:** mediante el agrupamiento jerárquico se identificaron grupos de contratos con perfiles de riesgo similares. **Conclusiones:** el análisis contribuye a identificar dinámicas asociadas a riesgos de corrupción en las compras públicas subnacionales, y abre nuevas posibilidades para su monitoreo preventivo en México y contextos comparables.

PALABRAS CLAVE

Corrupción; contrataciones públicas; gobiernos subnacionales; aprendizaje automático; agrupamiento jerárquico.

ABSTRACT

Objectives: Corruption in public procurement is a global concern, particularly relevant in contexts such as Mexico. While several studies have examined risk indicators at the national level, applying these models at the subnational level presents significant challenges. This study analyzes more than 150,000 state and municipal contracts financed wholly or partially with resources from Mexico's national budget line 28 in 2021, based on seven corruption risk indicators. **Methodology:** The hierarchical clustering technique was used, especially promising for governments with limited institutional capacities, as it does not require extensively labeled data, allows the detection of hidden patterns, and offers accessible interpretations. **Results:** Through hierarchical clustering, groups of contracts with similar risk profiles were identified. **Conclusions:** The analysis helps identify dynamics associated with corruption risks in subnational public procurement and opens new possibilities for preventive monitoring in Mexico and comparable contexts.

KEYWORDS

Corruption; public procurement; subnational governments; machine learning; hierarchical clustering.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. RIESGO DE CORRUPCIÓN EN CONTRATOS PÚBLICOS. 2.1. RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS. 2.2. AGRUPAMIENTO JERÁRQUICO. 3. METODOLOGÍA. 3.1. DATOS. 3.2. DEFINICIÓN DE INDICADORES. 3.3. MÉTODO. 4. RESULTADOS. 4.1. PREPROCESAMIENTO. 4.2. PATRONES REGIONALES. 4.3. INDICADORES DE RIESGO. 4.3.1. Agrupamiento jerárquico de indicadores de riesgo en contrataciones municipales. 4.3.2. Agrupamiento jerárquico de indicadores de riesgo en contrataciones estatales. 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN. 6. DECLARACIÓN DE DATOS. AGRADECIMIENTOS. ANEXO 1. MUNICIPIOS INCLUIDOS EN LA BASE DE DATOS CONTRATOS MUNICIPALES. ANEXO 2. FRECUENCIA Y MONTO DE CONTRATOS ESTATALES Y MUNICIPALES POR TIPO DE PROCEDIMIENTO. ANEXO 3. CONTRATOS ESTATALES ANALIZADOS. FRECUENCIA POR TIPO DE PROCEDIMIENTO – ESTADOS. ANEXO 4. CONTRATOS MUNICIPALES ANALIZADOS. FRECUENCIA POR TIPO DE PROCEDIMIENTO – ESTADOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La corrupción en compras y arrendamientos públicos representa uno de los desafíos más significativos para gobiernos de todo el mundo (Fazekas y Kocsis, 2020; Johnston y Fritzen, 2021). Este fenómeno no solo conlleva la malversación de los presupuestos, sino que también socava la confianza en las instituciones públicas y distorsiona los mercados (Fazekas *et al.*, 2016). Cuando los contratos gubernamentales se adjudican de manera opaca o en condiciones de baja o nula competencia, los recursos destinados a infraestructura o servicios públicos pueden ser desviados o malgastados, reduciendo la calidad y la eficiencia de políticas y presupuestos. Además, la corrupción en las compras gubernamentales fomenta un entorno de competencia desleal donde los proveedores del gobierno no se seleccionan por su productividad o capacidad de innovación, sino por su cercanía con actores políticos o administrativos, o su complicidad con redes de corrupción (Fisman y Miguel, 2010; Ware *et al.*, 2011). Esto desalienta la inversión y la participación de empresas éticas y competitivas, lo que, en última instancia, afecta negativamente al desarrollo económico y social (Levi y Stoker, 2000; Rose-Ackermann, 2001).

Lo anterior resulta particularmente preocupante en países con instituciones estatales débiles, y de forma aún más marcada en el ámbito subnacional, donde las administraciones públicas suelen operar con recursos escasos y capacidades institucionales reducidas (Bello-Gómez y Avellaneda, 2024; Peeters *et al.*, 2024; Nieto-Morales *et al.*, 2024). Esta limitada capacidad las vuelve especialmente vulnerables a prácticas corruptas y dificulta el desarrollo de herramientas sofisticadas para la detección temprana de riesgos, lo que restringe la adopción de enfoques preventivos en lugar de meramente punitivos. Además, dado que los

gobiernos subnacionales mantienen una mayor cercanía con la ciudadanía y son responsables de proveer muchos de los servicios públicos más sensibles, mejoras en el control de la corrupción en este nivel podrían tener un impacto social particularmente significativo (Fan *et al.*, 2009).

Este estudio contribuye al análisis del riesgo de corrupción en las compras públicas subnacionales mediante el uso de datos e indicadores empíricos por medio de técnicas de aprendizaje automático (machine learning), en particular el *agrupamiento jerárquico* (Murtagh y Contreras, 2012). Como se argumenta más adelante, la implementación de un algoritmo no supervisado de agrupamiento jerárquico para la detección de riesgos en contratos públicos presenta ventajas relevantes, sobre todo en entornos con capacidades institucionales limitadas. El análisis se basa en información de contratos reportados por gobiernos estatales y municipales mexicanos a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), correspondientes al Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Ramo 28, también conocido como Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, corresponde a los recursos que se transfieren a los gobiernos de los estados y de estos a los municipios y que derivan de ingresos federales e incentivos económicos. Estos recursos son fundamentales para la operación de los gobiernos subnacionales, especialmente en regiones con altos índices de pobreza y zonas rurales, donde la capacidad de recaudación local es limitada o muy limitada. Los recursos del Ramo 28 no están “etiquetados”, es decir, no se encuentran asignados para un fin específico en el gasto de los gobiernos locales. Su propósito es compensar y distribuir recursos de manera proporcional a la actividad económica y la recaudación de cada entidad, con la intención de incentivar el crecimiento económico y promover la coordinación fiscal¹.

Todas las contrataciones públicas financiadas total o parcialmente con los recursos del fondo de participaciones están sujetas, por ley, a la fiscalización de la ASF. Durante 2021, año del que tomamos datos para este estudio, se realizaron auditorías en los 32 estados de México. Durante el desarrollo de estas auditorías se implementaron varias estrategias; sin embargo, destaca el uso por vez primera del Sistema de Control Administrativo y Fiscalización de los Recursos de Gasto Federalizado (SICAF). Este sistema informático centraliza los datos de las contrataciones, proveedores y pagos con el fondo, lo que facilita el análisis del gasto y la fiscalización de las entidades. Este proceso es particularmente útil en el análisis de riesgos de corrupción en contratos, por dos razones principales. Primero, la información recolectada por la ASF en un mismo sistema de información permite la comparación de contratos entre diferentes estados y municipios, utilizando un conjunto de datos común con parámetros igualmente comunes. Segundo, el registro unificado posibilita la detección de variaciones en los perfiles de riesgo basados en un mismo modelo y también permite evaluar la calidad de los datos, lo que incluye la identificación de datos faltantes y malas prácticas de registro.

En el presente estudio, nos enfocamos en el análisis e identificación de los perfiles o grupos de riesgo de corrupción a partir de indicadores empíricos en contratos reales. Aunque en estricto sentido las conclusiones de este análisis están limitadas al subconjunto de contratos financiados con participaciones, nuestro principal interés radicaba en identificar y perfilar posibles riesgos en una muestra operativa, es decir, un subconjunto de datos seleccionado con base en criterios de disponibilidad, completitud y calidad mínima. En este estudio, la muestra operativa se compone exclusivamente de contratos subnacionales con información suficiente para calcular indicadores de riesgo de corrupción de forma consistente. Esto es importante porque nos permite poner a prueba un modelo no dirigido con base en información de un sistema que abarca entidades y organizaciones subnacionales de distinto tipo.

Este estudio contribuye al análisis de riesgos de corrupción de cuatro maneras concretas. Primero, analiza una metodología concreta para la identificación y clasificación de riesgos en contrataciones públicas mediante el uso de técnicas avanzadas de agrupamiento jerárquico. Esta herramienta de aprendizaje automático permite una segmentación más detallada y precisa de los contratos según su nivel de riesgo, sin requerir datos preetiquetados, lo que resulta especialmente útil en contextos con capacidades limitadas. Además, permite descubrir patrones nuevos o previamente desconocidos que emergen de los propios datos, y ofrece una interpretación relativamente sencilla y flexible para los tomadores de decisiones. Segundo, mediante la implementación de esta metodología, se facilita la detección de patrones anómalos que podrían

¹ Auditoría Superior de la Federación (2021). Participaciones Federales a Municipios MR-PFM. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Auditorias/MR-PFM_a.pdf. Gobierno de México (2022). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 Estrategia Programática. RAMO: 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (pp. 1-5). https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/docs/28/r28_ep.pdf. Y Cámara de Diputados (s.f.). Gasto Federalizado. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/anualizado/intro.htm>

indicar posibles actos de corrupción, lo que contribuye a que gobiernos puedan intervenir de manera más oportuna y preventiva. Tercero, el estudio amplía la comprensión de cómo factores como el tipo de contrato o el procedimiento de contratación pueden influir en la aparición de riesgos de corrupción, lo que ofrece datos concretos para fundamentar decisiones orientadas a mejorar la transparencia y la integridad en los procesos de compra pública. Finalmente, esta investigación también aporta al debate sobre la viabilidad del uso de sistemas de aprendizaje automático e inteligencia artificial en el sector público, al evaluar su compatibilidad con las capacidades administrativas realmente existentes, incluidas limitaciones como la persistencia de archivos en papel, malas prácticas de registro y la falta de habilidades digitales entre el personal administrativo.

El resto del artículo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, presentamos los principales elementos teóricos y contextuales de nuestra investigación. Después, presentamos la metodología usada y los principales resultados. La última sección discute los hallazgos y concluye con una recapitulación, implicaciones prácticas y comentario de cara a futuras investigaciones.

2. RIESGO DE CORRUPCIÓN EN CONTRATOS PÚBLICOS

Los procesos de contratación pública representan una parte considerable del gasto gubernamental en la gran mayoría de los países (en promedio, el equivalente a 13 % del producto interno bruto entre los países miembros de la OCDE; OECD, 2023) e involucran una amplia gama de organizaciones y niveles de gobierno. En general, se espera que las contrataciones estén guiadas por el interés público y el principio de obtener el mayor valor posible por el dinero público. Sin embargo, las contrataciones públicas son particularmente susceptibles a manipulaciones, fraudes y corrupción (Fazekas y Kocsis, 2020; Wachs *et al.*, 2019), lo que puede resultar en altos costos sociales que a menudo incluyen efectos sustitutivos sobre la calidad y disponibilidad de infraestructura y servicios públicos. De ahí que varios estudios se han enfocado en entender la fiabilidad e integridad de los procesos de contratación y ejecución del gasto, particularmente en economías avanzadas de Europa y América del Norte (Auriol, 2006; Celentani y Ganuza, 2002; Ferwerda *et al.*, 2017).

En México, las compras gubernamentales tienen un peso estimado de entre 10 % y 15 % del PIB cuando se consideran en su conjunto². Desde 2010, las adquisiciones federales han sido objeto de múltiples reformas orientadas a mejorar su eficiencia, integridad y trazabilidad de los contratos. Sin embargo, en términos generales, persisten desafíos estructurales no menores. Por ejemplo, la concentración de contratos por adjudicación directa sigue siendo muy elevada (84,3 % del total en 2023). A nivel subnacional, el escenario es aún más complejo debido a la coexistencia de marcos regulatorios federales y estatales, los cuales varían según el origen de los recursos (IMCO, 2018; 2022).

En términos generales, la corrupción en las contrataciones públicas se puede definir como la *limitación de la libre competencia* por parte de los compradores públicos en beneficio de algunos (pocos) proveedores (Fazekas *et al.*, 2016). En este sentido, el riesgo de corrupción en las compras públicas se asocia con varios factores relativos a la gestión y adjudicación de contratos que limitan la competencia o que la precluyen del todo. Entre estos se encuentran los atributos de las empresas contratistas, la concentración de contratos en un mismo proveedor, montos anómalos y diversas irregularidades en los procesos de licitación y facturación (Fazekas y Kocsis, 2020). Por ejemplo, las empresas de reciente creación a menudo carecen de un historial probado en la ejecución de contratos gubernamentales, si se tiende a contratar a este tipo de empresas se podría estar favoreciendo proveedores inexpertos frente a opciones más competitivas, lo que puede ser indicativo de acuerdos indebidos o favoritismo. Además, cuando las empresas proveedoras reciben una cantidad desproporcionada de contratos o son beneficiarias de contratos por montos anómalos, puede haber sospechas de corrupción, especialmente si esos contratos no pasan por un proceso de licitación pública.

La concentración de contratos en un mismo proveedor puede limitar severamente la competitividad del mercado, lo que aumenta las posibilidades de sobrepagos y potencialmente disminuye la calidad de bienes y servicios públicos. Por otra parte, si el monto pagado por un contrato supera el monto reportado en la facturación, podría indicar malversación de fondos o corrupción. Este fenómeno puede ser particularmente problemático si el proveedor figura en listados de empresas sancionadas o con operaciones presumiblemente inexistentes, lo que indica posibles facturaciones fantasmas e incluso evasión fiscal.

² INEGI (2023). Cuentas de Bienes y Servicios (CBS). Año base 2018. <https://www.inegi.org.mx/programas/pibact>

De manera más general, la proporción de contratos adjudicados por medio de licitaciones públicas es un indicador clave de la transparencia y competencia en las compras públicas. Un bajo porcentaje de licitaciones puede sugerir falta de apertura, altas barreras de entrada o una mayor concentración del mercado, lo cual es a menudo un caldo de cultivo para la corrupción (Klitgaard, 1984). Asimismo, los contratos que cuentan con un único concursante o donde los proveedores no asisten a sondeos de mercado pueden indicar arreglos previos o colusión entre oferentes y funcionarios.

2.1. Riesgos de corrupción y análisis de datos

Todo lo anterior resulta particularmente preocupante en países como México y otros de América Latina, donde las instituciones de control suelen ejercer una supervisión limitada (Aidt, 2009; Lindstedt y Naurin, 2010), y donde los sistemas de compras públicas tienden a ser altamente burocráticos y opacos (Casier y Ruete, 2020). Diversos estudios han señalado que estos sistemas carecen de competencia efectiva, hacen un uso excesivo de adjudicaciones directas y establecen plazos de licitación restrictivos que excluyen a nuevos proveedores, en particular a las micro, pequeñas y medianas empresas (IMCO, 2024; Casier y Ruete, 2020). Esta dinámica incrementa la discrecionalidad de las autoridades contratantes y facilita prácticas corruptas. Además, persisten graves deficiencias en la calidad y disponibilidad de datos, lo que obstaculiza la fiscalización. Aunque existen marcos normativos formales, algunos incluso muy avanzados (Casier y Ruete, 2020), su cumplimiento es limitado, lo que se agrava a nivel subnacional por la complejidad y diversidad regulatorias, la debilidad institucional y la insuficiente profesionalización del personal público (Hernández García, 2017; IMCO, 2022).

En este contexto, el registro y análisis de la información relacionada con las contrataciones públicas son esenciales para identificar oportunamente las condiciones relacionadas con riesgo de corrupción. La esquematización y monitoreo de estos datos promueven la transparencia y permiten un seguimiento del destino de los recursos públicos en los distintos niveles de gobierno. Este proceso no solo es crucial para prevenir o mitigar los costos derivados de la baja competencia y la corrupción en las compras públicas, sino que también proporciona evidencia para el desarrollo de políticas de prevención y fiscalización más efectivas.

No obstante, registrar y analizar datos de compras públicas suele ser un proceso arduo, propenso a errores y que requiere un nivel considerable de profesionalización y recursos por parte de las organizaciones públicas. Además, la corrupción tiene un carácter oculto y persistente (Holmes, 2019), y los gobiernos manejan un volumen elevado de compras (OECD, 2023). Por ello, contar con metodologías eficientes, que no impliquen inversiones desproporcionadas, es fundamental. En este contexto, el acceso a grandes bases de datos y el uso de modelos de aprendizaje automático fácilmente interpretables resultan especialmente prometedores. Estas herramientas permiten identificar posibles irregularidades y emitir alertas sobre riesgos de corrupción en múltiples procesos de forma simultánea (cf. Uribe-Gómez, 2021).

Investigaciones e iniciativas anteriores en México, particularmente aquellas impulsadas desde la sociedad civil, como las realizadas por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), han desarrollado medidas y marcadores de riesgo de corrupción que se pueden aplicar en volúmenes considerables de contratos públicos, lo que resulta en indicadores que señalan riesgos en diversas fases y resultados del proceso (IMCO, 2018; MCCI, 2020). Estos estudios han marcado un avance en la identificación de potenciales comportamientos y condiciones de riesgo en los procesos de adquisiciones y obras públicas en México. Sin embargo, la implementación de estos modelos en el nivel subnacional se complica por la heterogeneidad en las modalidades de contratación y la escasez de datos confiables y completos en las pocas bases de acceso público que existen en el país.

Mitigar los riesgos de corrupción en contratos subnacionales financiados, al menos en parte, con fondos de participaciones es especialmente importante, ya que estos recursos representan una parte considerable del gasto operativo de estados y municipios. Como dichos fondos no están etiquetados para fines específicos, es clave contar con estrategias que permitan identificar áreas comunes de riesgo y detectar patrones en la diversidad de contratos estatales y municipales. Esto ayuda a reconocer qué características pueden hacer a ciertos contratos más vulnerables a la corrupción. Sin embargo, la calidad y disponibilidad de los datos son factores decisivos para lograrlo. Idealmente, las entidades públicas deberían contar con registros completos y precisos sobre sus gastos, lo que facilitaría el cálculo de indicadores de riesgo. En la práctica, muchos gobiernos subnacionales enfrentan limitaciones importantes en este ámbito. La escasez o mala calidad de los datos impide calcular perfiles de riesgo detallados, limita la operacionalización de variables abstractas y debilita los esfuerzos de monitoreo (MCCI, 2020).

2.2. Agrupamiento jerárquico

Teniendo en cuenta estos antecedentes y limitaciones, el objetivo principal de este estudio fue desarrollar indicadores empíricos que permitan evaluar de manera eficiente y fácilmente interpretable el riesgo de corrupción en las compras subnacionales financiadas total o parcialmente por el Fondo de Participaciones. Para ello, se utilizó la base de datos del anexo de adquisiciones y obras públicas del SICAF del año 2021.

En particular, se empleó un análisis de agrupamiento jerárquico no supervisado que usa la distancia de Jaccard como medida de similitud entre observaciones, ya que los indicadores de riesgo fueron construidos como variables binarias. Cabe mencionar que estos indicadores surgen de los mismos datos disponibles y no requieren etiquetas exhaustivas. La distancia de Jaccard permite identificar qué tan similares son dos contratos en términos de los riesgos que presentan, sin requerir datos continuos. Aunque existen otras medidas de distancia comúnmente utilizadas en el análisis de conglomerados, la distancia de Jaccard resulta más adecuada cuando se trabaja con variables binarias o categóricas, como en este caso. El agrupamiento jerárquico ha demostrado su utilidad en aplicaciones recientes. Por ejemplo, Paulus y Kristoufek (2015) utilizaron este enfoque para analizar la percepción de la corrupción en 134 países. A partir de una matriz de distancias euclidianas, identificaron una estructura jerárquica que reveló cuatro clústeres claramente diferenciados, lo que refleja una fuerte relación entre los niveles de corrupción y el grado de desarrollo económico de los países agrupados. Asimismo, técnicas de agrupamiento jerárquico han sido aplicadas en campos como el análisis del riesgo financiero y sistémico. Esta herramienta permite identificar estructuras latentes en momentos de crisis y clasificar entidades según su nivel de exposición al riesgo (Jaroontchokanan *et al.*, 2022; Marti *et al.*, 2021; Tola *et al.*, 2008).

De manera más puntual, el agrupamiento jerárquico presenta características técnicas que lo hacen especialmente promisorio como herramienta de detección de riesgos de corrupción, en particular para gobiernos con capacidades institucionales limitadas o incipientes. Primero, al tratarse de un método no supervisado, no requiere datos previamente etiquetados, lo cual es crucial en contextos donde los casos de corrupción son difíciles de documentar y la operacionalización de conceptos abstractos está limitada a los datos disponibles. Además, su capacidad para descubrir patrones nuevos o inusuales en los datos permite identificar anomalías que podrían pasar desapercibidas para métodos tradicionales o algoritmos basados en reglas, facilitando la detección de formas emergentes de corrupción o malversación. A esto se suma su facilidad de interpretación: los resultados pueden visualizarse mediante dendrogramas, que muestran de forma clara la estructura jerárquica de los grupos detectados y ayudan a explorar por qué ciertos contratos se agrupan entre sí. Finalmente, ofrece flexibilidad analítica, ya que no exige definir un número fijo de clústeres de antemano, lo cual es útil en fases exploratorias del análisis.

3. METODOLOGÍA

3.1. Datos

Para este estudio se tomó la base de datos de la ASF (i.e., el anexo de adquisiciones y obras públicas del SICAF) que contiene información relacionada con el egreso de los recursos provenientes de las participaciones federales, así como de los procedimientos de adjudicación, contratación de bienes, servicios y obra pública, entre otros, para el periodo fiscal 2021, tanto en entidades federativas como en municipios. Se seleccionaron 153 329 contratos estatales y municipales.

Para procesar los datos se siguió un procedimiento en tres fases: limpieza, análisis exploratorio, y cálculo y calibrado de los indicadores de riesgo de corrupción. En cuanto al tipo de procedimiento se realizó la distinción de contratos a nivel municipal y a nivel estatal. A nivel estatal se incluyeron los 32 estados mexicanos y a nivel municipal se incluyeron 284 municipios o ~12 % del total de municipios del país (ver Anexo 1).

Es importante anotar que los datos usados presentan algunas limitaciones que derivan del hecho que se trata de datos provenientes de la fase inicial de implementación del sistema de registro de contratos. Como se señaló, 2021 fue el primer año en que el SICAF se usó para registrar masivamente el uso de participaciones. Durante este periodo algunos campos del formulario no se establecieron como obligatorios, lo que generó registros con información incompleta que fueron posteriormente subsanados o verificados con documentación física durante el proceso de fiscalización. Adicionalmente, como parte del proceso de adaptación al nuevo sistema, es posible que algunos usuarios hayan cometido errores en el ingreso de datos debido a la falta de familiaridad con la plataforma. A pesar de estas limitaciones, se realizó un proceso exhaustivo de

limpieza de los datos para asegurar que se contara con la mayor cantidad posible de registros de calidad, permitiendo un análisis fiable de la información disponible.

3.2. Definición de indicadores

Para establecer los indicadores de riesgo de corrupción, se analizó la información disponible en las bases de datos estatales y municipales del SICAF, centrando la atención en el proceso y resultado de los contratos de obra y adquisiciones. Se seleccionaron indicadores que pudieran capturar una amplia gama de señales de riesgo de corrupción en compras públicas, basándonos tanto en la bibliografía especializada como en indicadores previamente validados en el caso de México (cf. IMCO, 2018; MCCI, 2020). Más importante aún, se buscó aprovechar todos los campos de información existentes en el SICAF. Esto aseguró que los indicadores no solo fueran teóricamente pertinentes, sino también empíricamente viables dada la infraestructura de datos disponible y los sistemas utilizados por las autoridades fiscalizadoras mexicanas.

Entre los indicadores considerados se incluyen la diferencia entre el monto pagado por el fondo de participaciones a entidades o municipios y el monto reportado como facturado, la frecuencia de contratos asignados a empresas recién creadas y diversas métricas sobre la competencia en licitaciones (ver tabla 1).

TABLA 1. INDICADORES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN

Indicador	Variable(s)	Descripción
Empresa de reciente creación (Resultado) ¹ .	RFC* (se crea variable con fecha de día, mes y año de creación de la empresa).	1 = Si la diferencia entre la creación de la empresa y el inicio de la vigencia del contrato es menor a un año. 0 = Si la diferencia es mayor a un año.
Fianza de cumplimiento para contratos de monto mayor a 300 000 pesos (Proceso).	Fianza de cumplimiento.	1 = Si no cuenta con fianza de cumplimiento y el monto del contrato es mayor de 300 000 pesos. 0 = Otro.
Monto pagado con el fondo mayor al monto reportado en facturas (Resultado).	Facturas reportadas. Monto Pagado con el Fondo de participaciones a entidades o municipios.	1 = Si el monto reportado en facturas es \$ 10 000 menor al monto pagado con el fondo de participaciones a entidades o municipios. 0 = Si el monto pagado con el fondo de participaciones a entidades o municipios es menor al monto reportado en facturas.
% de contratos asignados por asignación directa (AD) e invitación restringida (IR) (Proceso) ² .	Tipo de procedimiento.	1 = Si el porcentaje es mayor a 50 %. 0 = Otro.
Licitación pública (LP) e IR con un solo concursante (Proceso) ¹ .	RFC* ganador. RFC* de proveedores participantes.	1 = Si el procedimiento es AD o IR y solo tiene un RFC concursante. 0 = Otro.
Asistencia al sondeo de mercado (Proceso).	RFC* ganador. RFC* de proveedores asistentes al sondeo de mercado.	1 = Si el RFC no asistió al sondeo de mercado. 0 = Otro.
Tasa de éxito del RFC ganador (Resultado) ² .	RFC* ganador. RFC* de proveedores participantes.	1 = Si el proveedor compite contra las mismas empresas en múltiples ocasiones y tiene una tasa de éxito > 50 %. 0 = Otro.

Indicador	Variable(s)	Descripción
*RFC: Registro Federal de Contribuyentes o número de identificación fiscal en México. ¹ Basado en estudios previos de (IMCO, 2018; MCCI, 2020). ² Basado en estudios previos de (MCCI, 2020).		

Fuente: elaboración propia.

Algunos indicadores fueron adaptados en función de la información disponible en la base de datos, tales como *Empresa de reciente creación*, *Porcentaje de contratos asignados por asignación directa (AD) e invitación restringida (IR)*, *Licitación pública e IR con un solo concursante* y *Tasa de éxito del RFC* (Registro Federal de Contribuyentes) *ganador* (cf. IMCO, 2018; MCCI, 2020). Además, el presente estudio propone nuevos indicadores para fortalecer el análisis, incluyendo:

- (I) *Fianza de cumplimiento para contratos mayores a 300 000 pesos mexicanos*, cuya ausencia incrementa el riesgo de incumplimiento y dificulta garantizar la calidad y responsabilidad de los proveedores;
- (II) *Monto pagado mayor al reportado en facturas*, que sugiere la posibilidad de pagos indebidos o desvío de fondos; y
- (III) *Inasistencia al sondeo de mercado*, una práctica que puede indicar favoritismo hacia ciertos proveedores y aumentar el riesgo de manipulación o simulación de competencia.

Vale la pena subrayar que, si bien estos indicadores no constituyen evidencia concluyente de corrupción, sí operan como señales de alerta que permiten identificar áreas de riesgo y orientar los esfuerzos de supervisión hacia aspectos específicos. Asimismo, ayudan a detectar prácticas que, aunque no sean ilícitas en sí mismas, pueden crear condiciones favorables para la ocurrencia de actos corruptos.

3.3. Método

El agrupamiento jerárquico es una técnica de aprendizaje automático (machine learning) utilizada para aglomerar elementos similares en un mismo conjunto (clúster), funcionando como una forma de clasificación iterativa no supervisada, altamente eficiente. Esto implica que los elementos dentro de un grupo comparten características que los diferencian significativamente de otros, facilitando la identificación de patrones únicos en datos heterogéneos (Maddila *et al.*, 2020). Cada clúster o conglomerado en este enfoque es atípico respecto a los demás, lo que permite explorar las diferencias cualitativas y cuantitativas entre los conjuntos de datos ya agrupados. Esta técnica organiza los datos en una estructura jerárquica que se puede visualizar en un dendrograma o diagrama de árbol, el cual ilustra las relaciones y jerarquías más relevantes que posteriormente pueden interpretarse como perfiles de similitud o, en este caso, de «riesgo de corrupción». Los diagramas son complementados frecuentemente con un mapa de calor, que enriquece la visualización de los datos y facilita la interpretación de las relaciones y la intensidad de las conexiones entre los grupos de datos (Demey *et al.*, 2011; Paulus y Kristoufek, 2015).

Como ya se dijo, en la aplicación específica de este estudio, el algoritmo de agrupamiento jerárquico se empleó para analizar contratos tanto estatales como municipales, utilizando la *distancia de Jaccard* que mide el nivel de similitud entre dos conjuntos y se puede usar para datos binarios o categóricos (Costa, 2021; Ljubešić *et al.*, 2008). Se dividió el conjunto de datos en dos grandes grupos (i.e., estados y municipios) y, dentro de cada uno, se realizó un análisis por separado para identificar clústeres basados en los indicadores de riesgo. Esta metodología permite un análisis más eficiente, detallado y ajustado a las particularidades de cada nivel de gobierno. Esto ofrece hallazgos comparativos sobre las características del riesgo en los contratos públicos. Al mismo tiempo, al usar indicadores binarios, se hace mucho menos onerosa la identificación de perfiles similares de riesgo en un conjunto grande de datos.

4. RESULTADOS

4.1. Preprocesamiento

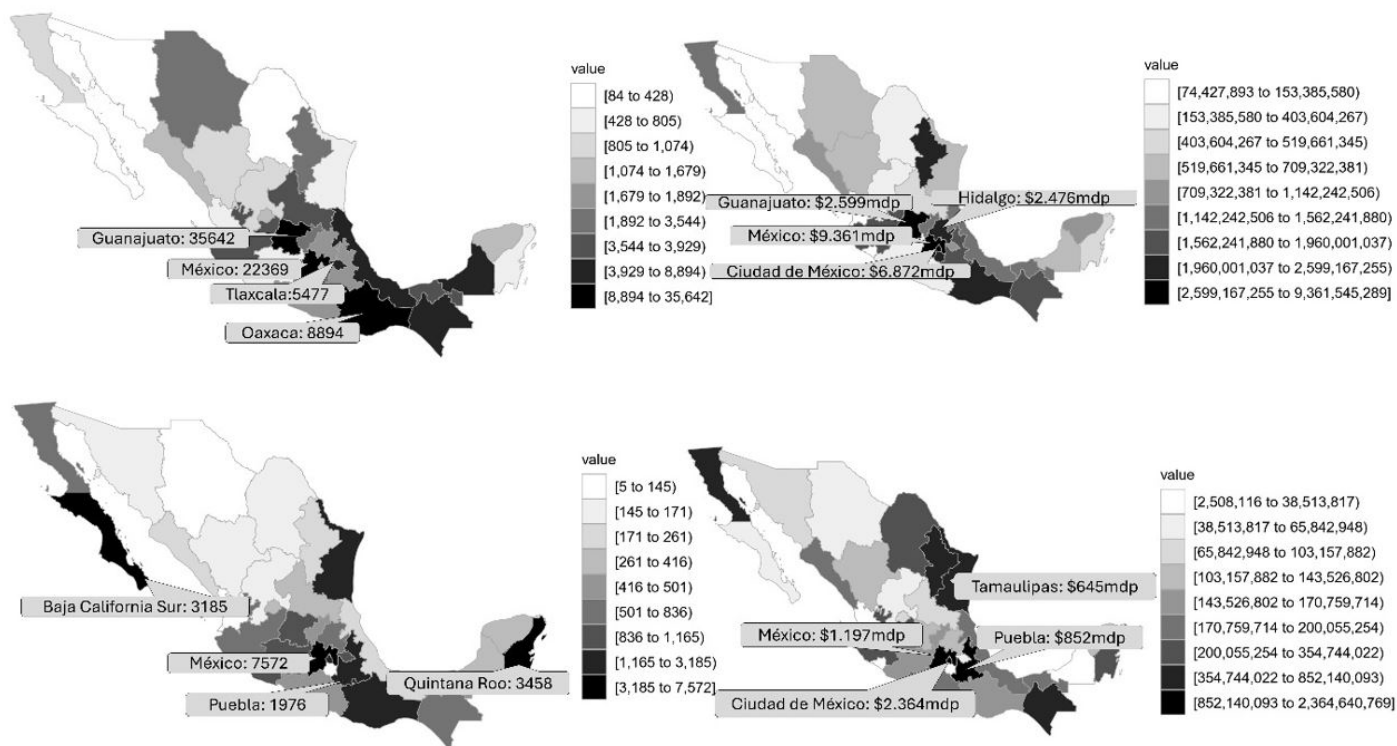
El criterio unificador de los contratos es que fueron financiados total o parcialmente con recursos derivados de participaciones, aunque, como ya se indicó, estos fondos no están «etiquetados» para fines específicos, lo que supone una alta heterogeneidad de objetos específicos de contrato. No obstante, las características principales que permiten clasificar los datos son (i) el tipo de contrato (obra o adquisiciones) y (ii) el nivel de gobierno (contrato estatal o municipal).

En un primer análisis exploratorio (preprocesamiento) se encontró que 73,3 % de la muestra corresponde a contratos de adquisiciones estatales, seguido de adquisiciones municipales (16,9 %) obras estatales (7,38 %) y obras municipales (2,42 %). En cuanto a montos contratados, se encontró un monto total pagado con el fondo de 54 900 millones de MXN (\$ 54 945 045 362 MXN) para toda la muestra. Del monto analizado total, 10,7 % corresponde contratos de adquisiciones municipales, 70,9 % a adquisiciones estatales, 12,3 % a obras estatales y 6,06 % a obras municipales.

4.2. Patrones Regionales

La figura 1, paneles a y b, proporciona una representación visual de la distribución geográfica de los contratos y montos pagados con el fondo en cada uno de los estados de México. Se resaltan los que registraron el mayor número de contratos y los montos más significativos.

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MONTOS PAGADOS CON EL FONDO³



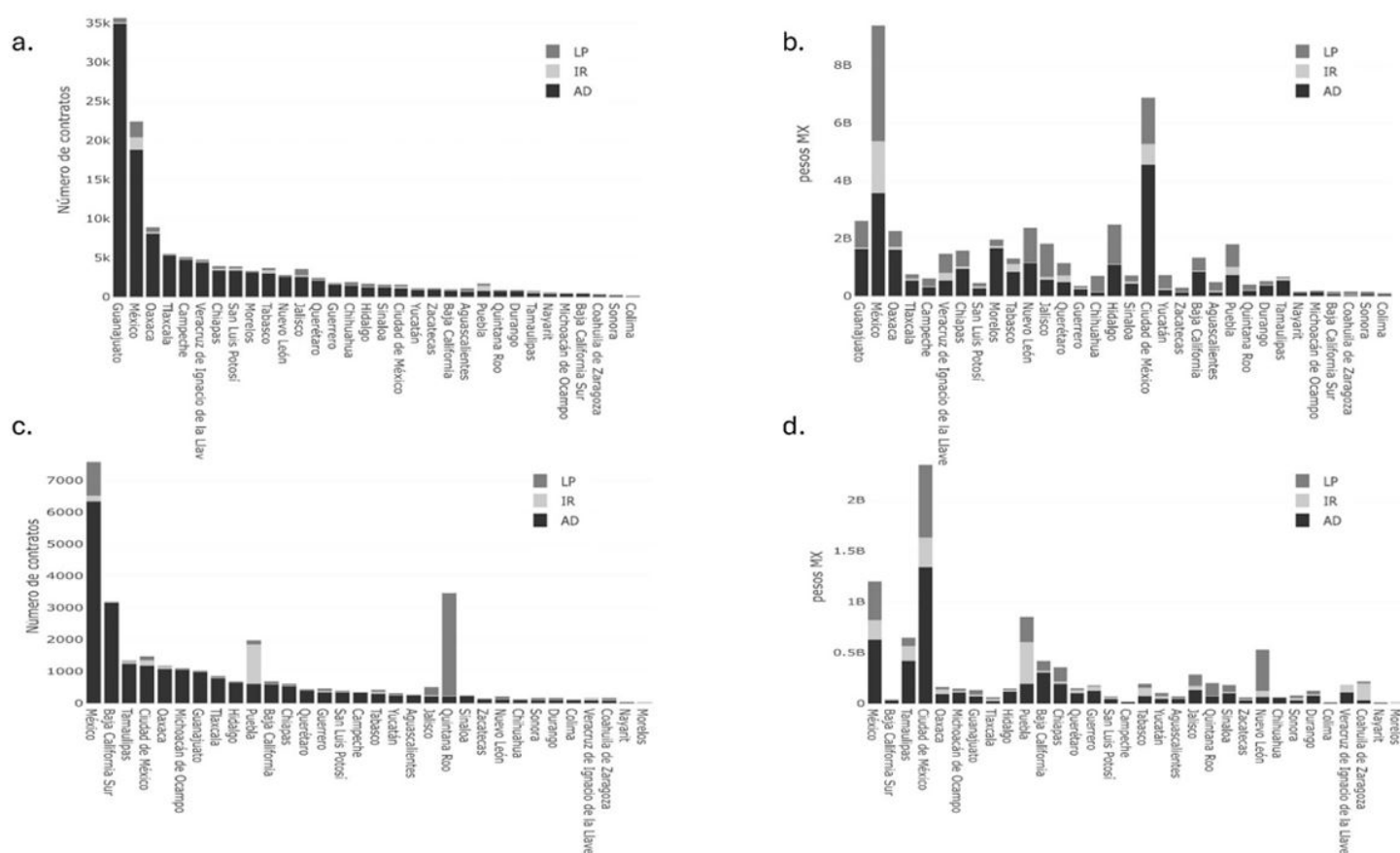
Fuente: elaboración propia.

³ a. Número de contratos estatales por estado destacando los 4 estados con el mayor número de contratos reportados. b. montos pagados con el fondo destacando los 4 estados con el mayor monto sumado. c. Número de contratos municipales por estado destacando los 4 estados con el mayor número de contratos reportados. d. montos pagados con el fondo destacando los 4 estados con el mayor monto sumado (montos presentados en pesos mexicanos MXN. El tipo de cambio aproximado durante el año 2021 fue de 20,15 pesos por dólar estadounidense).

En cuanto al tipo de procedimiento, se observó que las adjudicaciones directas son las más frecuentes en comparación con las invitaciones restringidas o la licitación pública, tanto en contratos de obra como de adquisiciones. Respecto a los montos contratados, el grupo de adjudicaciones directas de contratos estatales de adquisiciones tiene el mayor monto pagado con el fondo (101 349 contratos equivalentes a 22 400 millones MXN). En los procedimientos municipales, el comportamiento es similar en cuanto a la proporción de adjudicaciones directas de contratos de adquisiciones (19 203 contratos equivalentes a 3 300 millones MXN; ver Anexo 2).

Por lo que toca a la frecuencia de los tipos de procedimientos analizados por estado, hay una mayor frecuencia de adjudicaciones directas en los contratos estatales y en la mayoría de las contrataciones municipales. Únicamente en los estados de Quintana Roo y Jalisco se reportó mayor frecuencia de contrataciones municipales por licitación pública (93 % de licitaciones en Quintana Roo y 50 % en Jalisco) en comparación con las realizadas por adjudicación directa o por invitación restringida (figura 2c; ver también, Anexo 3 y 4).

FIGURA 2. FRECUENCIA Y MONTO PAGADO CON EL FONDO - CONTRATOS ESTATALES Y MUNICIPALES POR ESTADO Y TIPO DE PROCEDIMIENTO⁴



Fuente: elaboración propia.

4.3. Indicadores de riesgo

Para algunos casos, la base del SICAF no cuenta con los datos del registro federal de contribuyentes (RFC) de los proveedores participantes en los procesos de contratación. Estas omisiones se debieron en buena medida en que, en el año 2021, se comenzó a implementar la plataforma, y las entidades se

⁴ a. Número de contratos **estatales** por estado y tipo de procedimiento. b. Montos pagados con el fondo - contratos **estatales** sumados por estado y tipo de procedimiento. c. Número de contratos **municipales** por estado y tipo de procedimiento. d. Montos pagados con el fondo - contratos **municipales** sumados por estado y tipo de procedimiento. IR = Invitación restringida; LP = licitación pública; y AD = adjudicación directa.

encontraban en una fase de adaptación y aprendizaje en su uso. En esa etapa inicial, la solicitud de esta información no era obligatoria, lo que ocasionó que algunas autoridades no la reportaran de manera consistente.

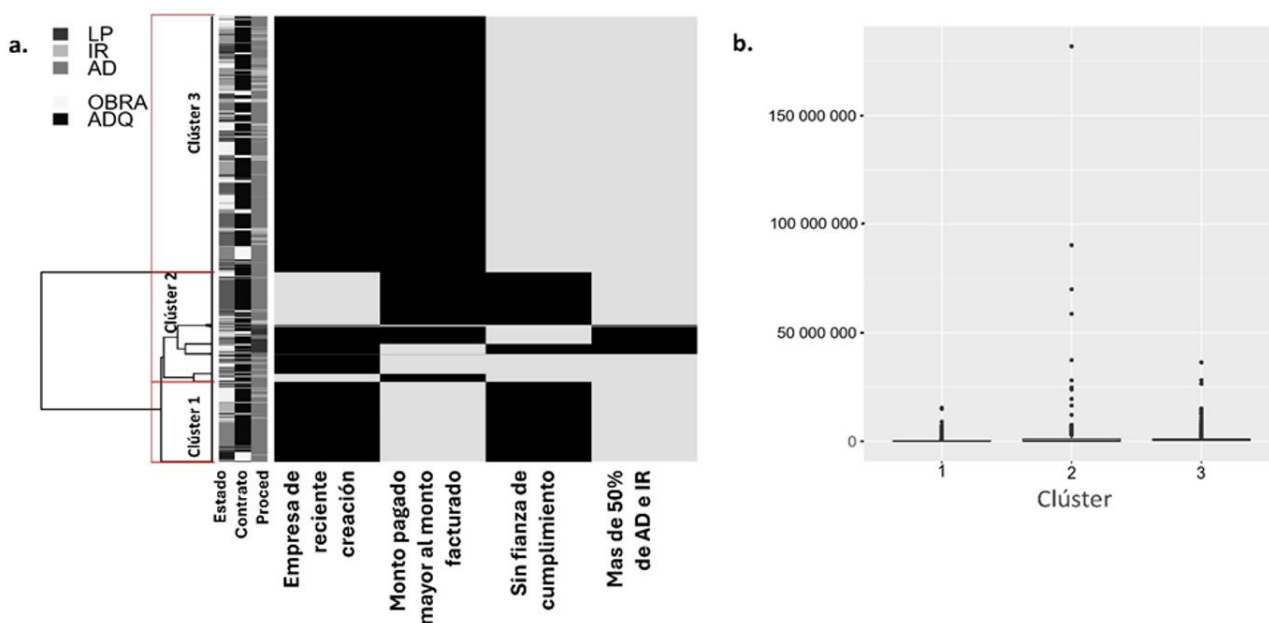
Para remediar esta situación, la muestra se dividió en dos grupos para un análisis diferenciado. El Grupo A incluye los registros de contratos estatales y municipales sin información del RFC de los proveedores, representando 84 % (N = 104 010 contratos estatales, N = 25 585 contratos municipales) del total de la muestra. Por otro lado, el Grupo B comprende los registros de contratos estatales y municipales con información completa del RFC, lo que equivale a 16 % (N = 19 762 contratos estatales, N = 3 972 contratos municipales) de la muestra.

Se computaron indicadores específicos para cada grupo. En el grupo A, se incluyeron los siguientes indicadores: monto de pagado con el fondo de participaciones a entidades o el fondo de participaciones a municipios mayor al monto reportado en facturas, contrato con empresa de reciente creación, contratos de instituciones con más de 50 % de adjudicaciones directas e invitaciones restringidas, y falta de fianza de cumplimiento. En el grupo B, además de los indicadores mencionados anteriormente, se añadieron los indicadores de licitaciones públicas e invitaciones restringidas con un solo participante, inasistencia al sondeo de mercado y tasa de éxito del proveedor mayor a 50 % contra los mismos competidores. Este enfoque de análisis por grupos permite una evaluación más precisa de los datos disponibles y facilita la identificación de posibles disparidades entre los registros con y sin RFC en la base de datos.

4.3.1. Agrupamiento jerárquico de indicadores de riesgo en contrataciones municipales

En las contrataciones municipales se encontró que el indicador de riesgo más frecuente en todos los contratos, representando 81,3 %, es la frecuencia de adjudicaciones directas e invitación restringida mayor a 50 % en la organización que realiza el contrato y en 55,2 % de los contratos este fue el único indicador de riesgo detectado. Por otro lado, 15,7 % de las contrataciones municipales analizadas no presentaron ninguna bandera roja o factor de riesgo.

FIGURA 3. AGRUPAMIENTO JERÁRQUICO Y MONTOS PAGADOS CON EL FONDO DE PARTICIPACIONES A ENTIDADES O EL FONDO DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS -CONTRATOS MUNICIPALES- GRUPO A⁵



Fuente: elaboración propia.

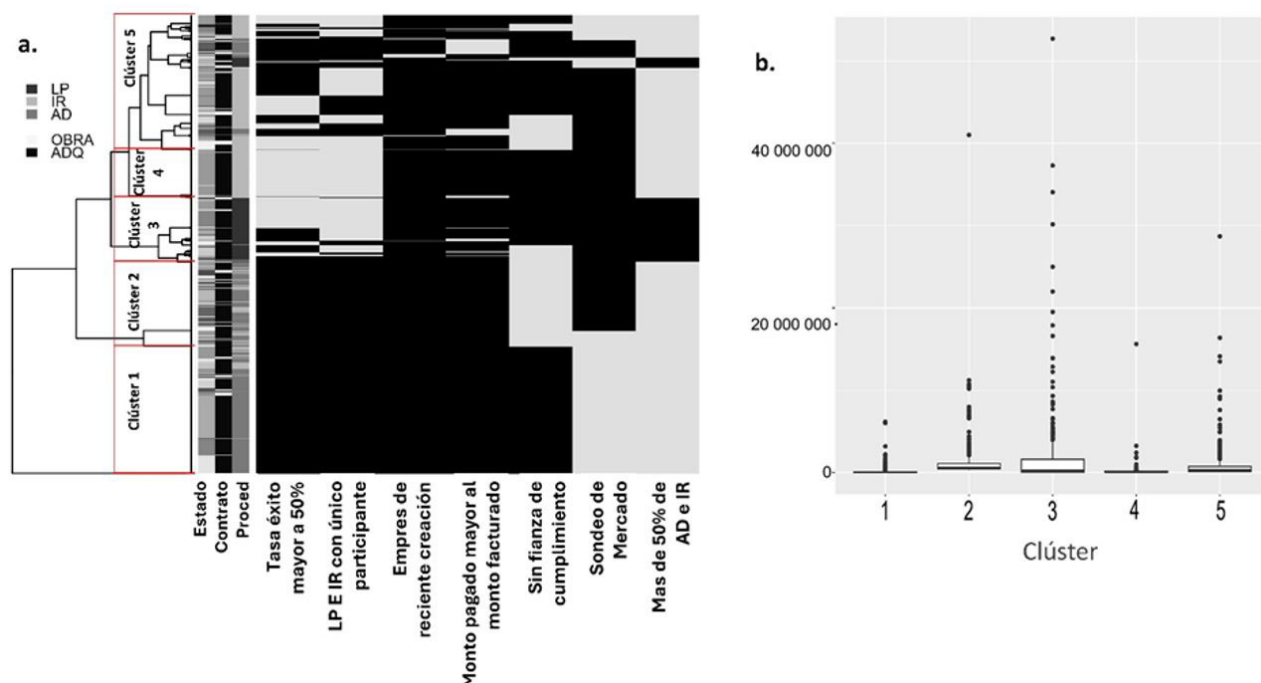
⁵ a. Mapa de calor de agrupamiento jerárquico (Código de color: gris claro en el mapa significa riesgo detectado, Negro significa riesgo no detectado. El código de color lateral representa tipo de procedimiento (LP, IR, AD), tipo de contrato (OBRA, ADQ) y los estados de la república de dichos contratos). Se observan grupos formados por ramas e indican indicadores de riesgo similares de los contratos en dicha rama. b. Diagrama de caja de los montos pagados con el fondo de por contrato por cada grupo.

El agrupamiento jerárquico se realizó con aquellos contratos que presentaron más de un indicador de riesgo (contrato con altas adjudicaciones directas, AD, e invitaciones restringidas, IR) o bandera roja detectada. Este procedimiento se realizó por separado para los grupos A (N = 2 149 contratos) y B (N = 1 959 contratos), ya que, como se indicó antes, cada uno contaba con un número diferente de indicadores. Los dendrogramas y mapas de calor se utilizaron para representar las banderas rojas encontradas en cada contrato y su agrupación. En la parte externa del dendrograma, la distancia entre clústeres es mayor, mientras que, en la parte interna, las ramas están más cercanas, lo que indica mayor proximidad de los contratos (i.e., mayor similitud). Para analizar las características comunes que pueden estar relacionadas con los indicadores de riesgo de cada grupo, se graficó el tipo de procedimiento (licitación pública, invitación restringida o adjudicación directa), así como si el contrato fue de obra o adquisición y el estado donde se celebró dicho contrato.

Tras el agrupamiento jerárquico, en el grupo A (figura 3a), en el clúster 1 predominaron las adjudicaciones directas de contratos de adquisiciones con dos indicadores de riesgo detectados. En el clúster 2 se encontraron principalmente los contratos por adjudicación directa de adquisición y una isla de contratos de licitación pública y se detectó mayor variabilidad y cantidad de indicadores de riesgo; asimismo, en este grupo se encuentran los contratos municipales de mayor monto financiados con el fondo (figura 3b). En el clúster 3 se repitió el patrón de mayor representación de adjudicaciones directas, pero con una mayor presencia de invitaciones restringidas y, en este caso, se detectaron dos indicadores de riesgo.

En el grupo B (figura 4a), en los clústeres 1 y 2 predominaron las adquisiciones otorgadas por adjudicaciones directas con una mínima presencia de contratos por invitación restringida. En ambos clústeres, el principal factor de riesgo identificado fue el asociado a más de 50 % de AD e IR, aunque difieren en el segundo o tercer factor de riesgo detectado. El clúster 3 se conformó principalmente por contratos de adquisiciones por licitación pública, incluyendo algunos contratos con altos montos pagados con el fondo. Por último, en los clústeres 4 y 5 se encontró una mayor proporción de contrataciones de adquisición realizadas por invitación restringida, en comparación con los demás procedimientos. (figura 4b).

FIGURA 4. AGRUPAMIENTO JERÁRQUICO Y MONTOS PAGADOS CON EL FONDO DE PARTICIPACIONES A ENTIDADES O EL FONDO DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS - CONTRATOS MUNICIPALES - GRUPO B⁶



Fuente: elaboración propia.

⁶ a. Mapa de calor de agrupamiento jerárquico (Código de color: gris claro en el mapa significa riesgo detectado, Negro significa riesgo no detectado. El código de color lateral representa tipo de procedimiento (LP, IR, AD), tipo de contrato (OBRA, ADQ) y los estados de la república de dichos contratos). Se observan grupos formados por ramas e indican indicadores de riesgo similares de los contratos en dicha rama. b. Diagrama de caja de los montos pagados con el fondo por contrato por cada grupo.

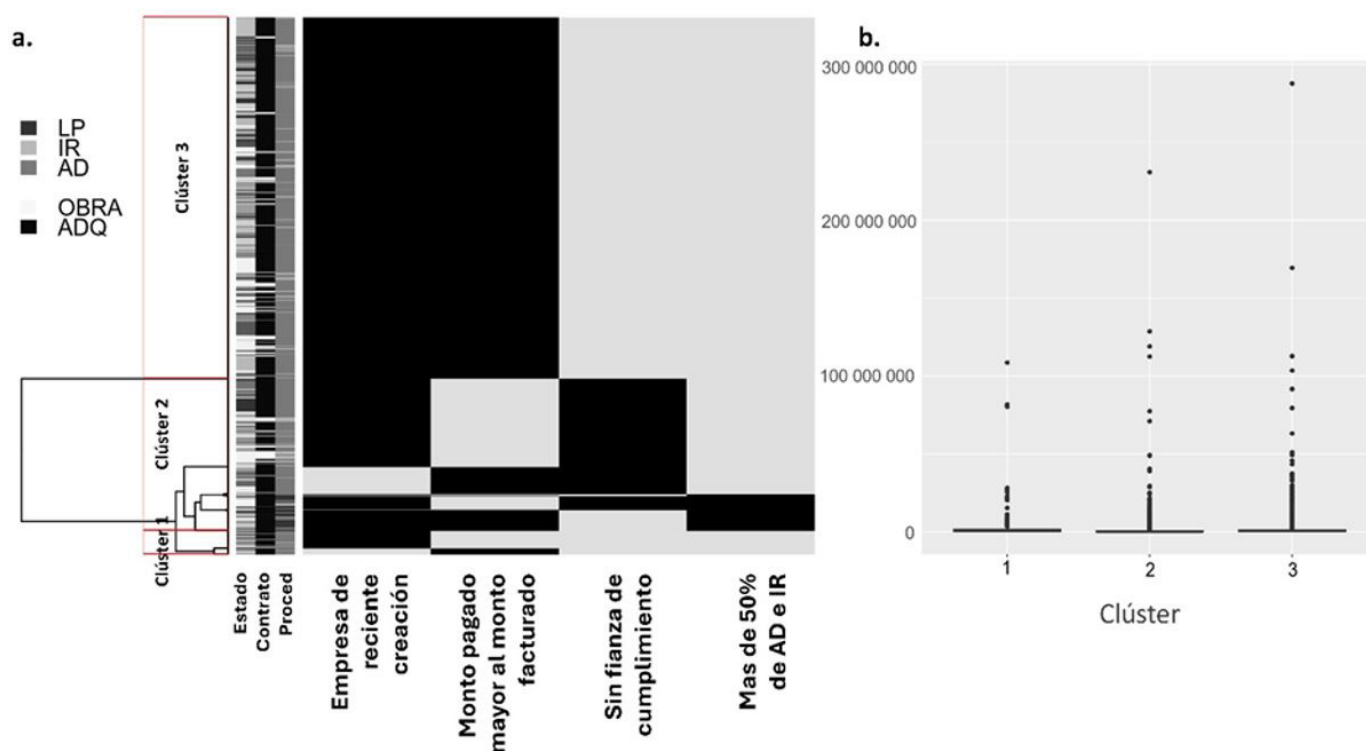
4.3.2. Agrupamiento jerárquico de indicadores de riesgo en contrataciones estatales

En las contrataciones a nivel estatal, se observó que solo 3,6 % no exhibió ninguna bandera roja o factor de riesgo, mientras que 93,7 % de los contratos presentaron el indicador de riesgo relacionado con la frecuencia de adjudicación directa e invitación restringida mayor a 50 % en la entidad que ejecutó el contrato. Es importante destacar que este último riesgo fue el único detectado en 82 % de los contratos estatales.

El agrupamiento jerárquico de estas contrataciones se realizó, al igual que para los contratos municipales, en grupos A (6 463 contratos) y B (1 959 contratos). En este sentido, para el grupo A se formaron tres grandes clústeres de contratos y para el grupo B se formaron seis clústeres (figuras 5 y 6).

Los resultados del análisis de agrupamiento de los contratos del grupo estatal A revelan que los clústeres 1 y 2 contienen contratos con indicadores de riesgo detectados de manera variable, mientras que el clúster 3 evidencia dos indicadores comunes. Respecto a las características de los contratos, el patrón es mixto, ya que se observan contratos provenientes de múltiples entidades federativas y variabilidad en cada clúster en el tipo de procedimiento y tipo de contrato. (figura 5A). Por otro lado, los clústeres 2 y 3 tienen, dentro de sus contratos, aquellos con los mayores montos pagados con el fondo (figura 5B).

FIGURA 5. AGRUPAMIENTO JERÁRQUICO Y MONTOS PAGADOS CON EL FONDO DE PARTICIPACIONES A ENTIDADES O EL FONDO DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS - CONTRATOS ESTATALES - GRUPO A⁷



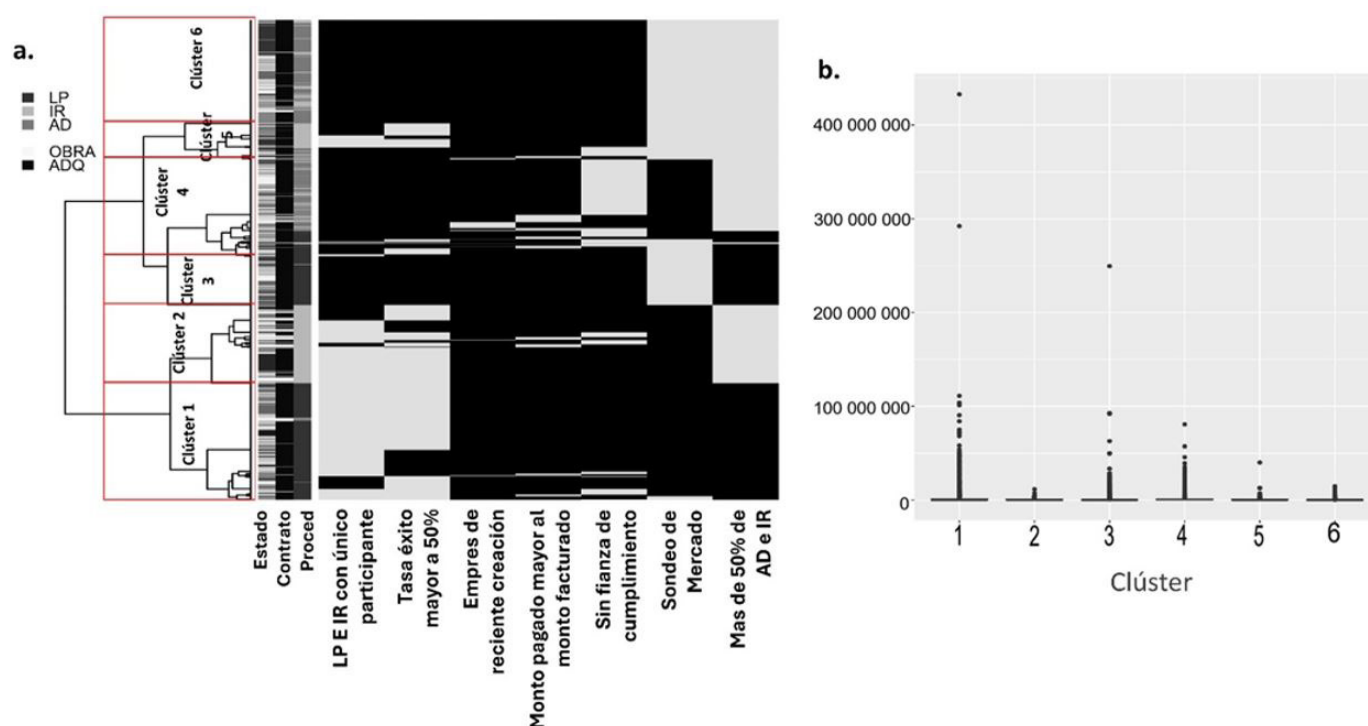
Fuente: elaboración propia.

En el grupo B de contratos estatales (figura 6A), se observa un patrón similar, ya que, en los seis clústeres formados mediante agrupamiento jerárquico, los contratos de cada clúster pertenecen de manera variable a diferentes entidades federativas. No obstante, persiste un patrón general de agrupamiento relacionado

⁷ a. Mapa de calor de agrupamiento jerárquico (Código de color: gris claro en el mapa significa riesgo detectado, Negro significa riesgo no detectado. El código de color lateral representa tipo de procedimiento (LP, IR, AD), tipo de contrato (OBRA, ADQ) y los estados de la república de dichos contratos). Se observan grupos formados por ramas e indican indicadores de riesgo similares de los contratos en dicha rama. b. Diagrama de caja de los montos pagados con el fondo por contrato por cada grupo.

con el tipo de procedimiento. Por ejemplo, los clústeres 1 y 3 contienen principalmente contratos por licitación pública, aunque los riesgos detectados varían en cada clúster. Estos mismos grupos también destacan por tener los contratos con altos montos pagados con el fondo (figura 6B). Por otro lado, en los clústeres 4 y 6 se encuentran principalmente los contratos por adjudicación directa, mientras que en los grupos 2 y 5 predominan aquellos por invitación restringida. Se puede observar en estos agrupamientos que el orden de los grupos se está determinando por el tipo de riesgos encontrados en cada grupo, permitiendo ubicar aquellas contrataciones similares en cuanto al tipo de procedimiento en ramas cercanas. Así mismo se puede evidenciar que los montos mayores se encuentran en aquellos grupos que cuentan con más licitaciones públicas agrupadas (figura 6A).

FIGURA 6. AGRUPAMIENTO JERÁRQUICO Y MONTOS PAGADOS CON EL FONDO DE PARTICIPACIONES A ENTIDADES O EL FONDO DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS DE LOS CONTRATOS ESTATALES - GRUPO B⁸



Fuente: elaboración propia.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

Este estudio propuso un enfoque para analizar indicadores de riesgo de corrupción en múltiples contratos públicos a nivel subnacional en México, mediante la aplicación de un algoritmo no supervisado de agrupamiento jerárquico. El objetivo principal fue establecer marcadores empíricos con base en la teoría y en los datos disponibles, e ilustrar cómo la aplicación del algoritmo permite identificar perfiles emergentes que permitan comprender mejor los patrones de riesgo en compras financiadas total o parcialmente con recursos del fondo de participaciones federales a estados y municipios. A partir de la base de datos del anexo de adquisiciones y obras públicas del SICAF de la ASF, el análisis permitió detectar configuraciones de riesgo frecuentes, como la prevalencia de mecanismos poco competitivos en la asignación de contratos, la participación recurrente de empresas de reciente creación y patrones de riesgo mixtos. Estos hallazgos no

⁸ a. Mapa de calor de agrupamiento jerárquico (Código de color: gris claro en el mapa significa riesgo detectado, Negro significa riesgo no detectado. El código de color lateral representa tipo de procedimiento (LP, IR, AD), tipo de contrato (OBRA, ADQ) y los estados de la república de dichos contratos). Se observan grupos formados por ramas e indican indicadores de riesgo similares de los contratos en dicha rama. b. Diagrama de caja de los montos pagados con el fondo por contrato por cada grupo.

solo confirman debilidades estructurales en las contrataciones subnacionales, sino que también subrayan el potencial del análisis de datos como herramienta de fiscalización e intervención temprana.

En el contexto del análisis de contratos públicos, la implementación del agrupamiento jerárquico constituye una contribución relevante, en particular por sus ventajas operativas en contextos con capacidades administrativas y digitales limitadas o incipientes. Esta técnica no requiere datos previamente etiquetados, lo que es especialmente valioso en el análisis de corrupción, donde el análisis a menudo debe ceñirse a datos preexistentes y cuya categorización depende de rutinas administrativas sobre las que el investigador no siempre tiene control. Además, su capacidad para descubrir patrones ocultos en grandes volúmenes de datos y su visualización mediante dendrogramas facilitan la interpretación de resultados. La flexibilidad del método para definir clústeres según el análisis exploratorio también lo convierte en una herramienta adaptable y útil en entornos institucionales con recursos técnicos restringidos.

Los resultados también dialogan con experiencias internacionales donde se ha utilizado la analítica de datos y la inteligencia artificial para detectar y prevenir riesgos de corrupción. Casos como el uso de algoritmos para monitorear contrataciones públicas en Hungría y Eslovaquia (Fazekas *et al.*, 2016), o la implementación de plataformas de alerta temprana en Chile, Colombia o España (Casier y Ruete, 2020; Cetina y Constatín, 2022; Salazar *et al.*, 2024; Rodríguez-Olivari, 2025) demuestran que el aprovechamiento estratégico de la tecnología puede reforzar la integridad pública, incluso en contextos institucionales complejos. En el caso específico de México, esta investigación se suma a dicha línea de trabajo, adaptando la lógica de detección de «banderas rojas» por medio de indicadores específicos (IMCO, 2018; MCCI, 2020), pero incorporando un enfoque relacional (o de similitud) que considera configuraciones típicas de riesgo, más allá de atributos individuales de cada contrato.

En ese sentido, los hallazgos de este estudio refuerzan la comprensión del riesgo de corrupción como un fenómeno «configuracional» (cf. Nieto-Morales y Heyse, 2024), en tanto que no se manifiesta principalmente por medio de indicadores aislados, sino mediante combinaciones recurrentes de condiciones institucionales y procedimentales. Tal como ha sido argumentado en trabajos recientes (Holmes, 2019; Fazekas *et al.*, 2013), los actos de corrupción tienden a emerger en contextos donde múltiples factores interactúan de forma estructurada, conformando entornos propicios para la captura o manipulación de los procesos gubernamentales.

Lo anterior tiene implicaciones importantes para el diseño de políticas anticorrupción. Frente a enfoques tradicionales que buscan abordar el problema mediante la supervisión de variables discretas, los resultados aquí presentados apuntan a la necesidad de estrategias que reconozcan y aborden configuraciones complejas de riesgo. Esto incluye diseñar sistemas de monitoreo que puedan detectar perfiles típicos de riesgo a partir de múltiples indicadores simultáneos, así como adaptar las estrategias de intervención a las estructuras institucionales y operativas que hacen posible la repetición de estas combinaciones.

En línea con lo anterior, los resultados del agrupamiento jerárquico pueden indicar que los riesgos de corrupción no se distribuyen de manera aleatoria. Por ejemplo, las combinaciones como adjudicación directa junto con proveedores de reciente creación o la ausencia de fianzas en contratos de alto monto, sugiere que el riesgo no está determinado por anomalías puntuales o aisladas, sino por patrones relacionales y sistemáticos dentro de los procesos de contratación. Este hallazgo refuerza la necesidad de desarrollar marcos normativos comunes, así como obligaciones homogéneas de registro y publicación que faciliten la comparación y supervisión de las compras públicas en todo el país (Paredes, 2020).

Otro punto importante es que la calidad de los datos sigue siendo un desafío central para el uso efectivo de herramientas digitales en el control de la corrupción. En México, aunque las entidades públicas están obligadas a registrar información sobre sus contrataciones, la existencia formal de registros no garantiza ni transparencia ni utilidad analítica. Estudios previos (IMCO, 2022; Pérez Mundaca, 2022) han documentado deficiencias estructurales como la falta de estandarización, errores recurrentes, inaccesibilidad de documentos clave y la persistencia de prácticas basadas en papel. Estas limitaciones también fueron evidentes en la base de datos utilizada en este estudio, particularmente por tratarse de un sistema relativamente nuevo. Ante ello, fue necesario llevar a cabo un proceso riguroso de limpieza y depuración de datos, en coordinación con la autoridad fiscalizadora, lo cual redujo el tamaño de la muestra, pero mejoró la confiabilidad del análisis.

Más allá de los problemas técnicos, los resultados subrayan que la utilidad de las herramientas digitales depende estrechamente de los entornos administrativos en los que se insertan, incluyendo las rutinas institucionales y las capacidades instaladas. En este sentido, el éxito de este tipo de intervenciones analíticas está condicionado no solo por el diseño del modelo o el grado de sofisticación de la herramienta per se, sino

por su acompañamiento con iniciativas de alfabetización digital, capacitación en manejo y registro de datos, y fortalecimiento de una cultura organizacional orientada a la apertura.

El análisis de contratos estatales y municipales mediante técnicas de agrupamiento jerárquico no solo demuestra la viabilidad de aplicar herramientas de ciencia de datos en contextos de gobernanza compleja, sino que también permite generar conocimiento útil para el diseño de políticas de prevención más eficaces. A pesar de las limitaciones en la calidad de los datos, los resultados muestran que incluso con insumos imperfectos, es posible identificar perfiles de riesgo informativos. La principal lección que deja esta investigación es doble: por un lado, urge mejorar la calidad, cobertura y estandarización de los registros públicos; por otro, el uso estratégico de herramientas analíticas como el agrupamiento jerárquico ofrece un camino prometedor para fortalecer la integridad pública desde una perspectiva basada en evidencia.

6. DECLARACIÓN DE DATOS

Los datos utilizados en este estudio provienen de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El resguardo y análisis de los datos se da en el marco del convenio de colaboración suscrito entre la Auditoría Superior de la Federación y El Colegio de México.

AGRADECIMIENTOS

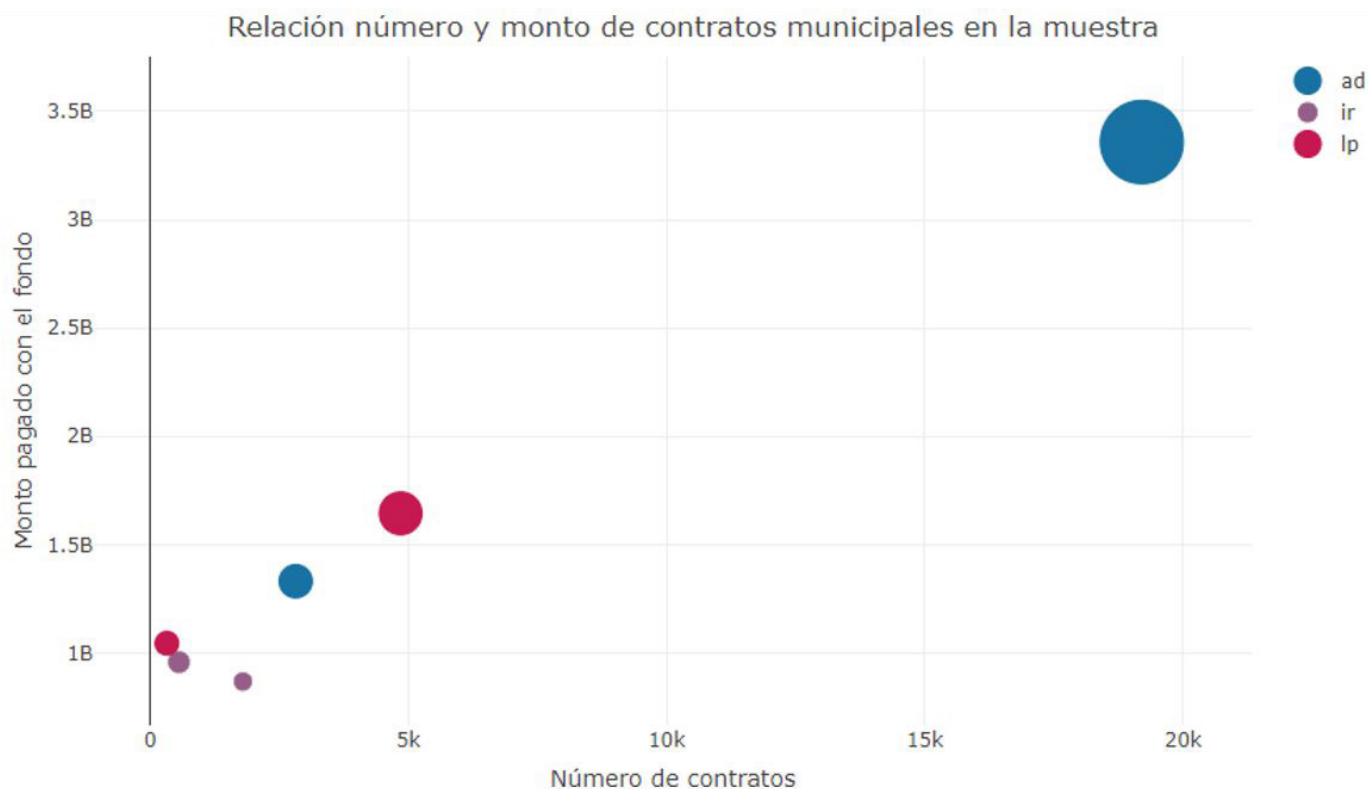
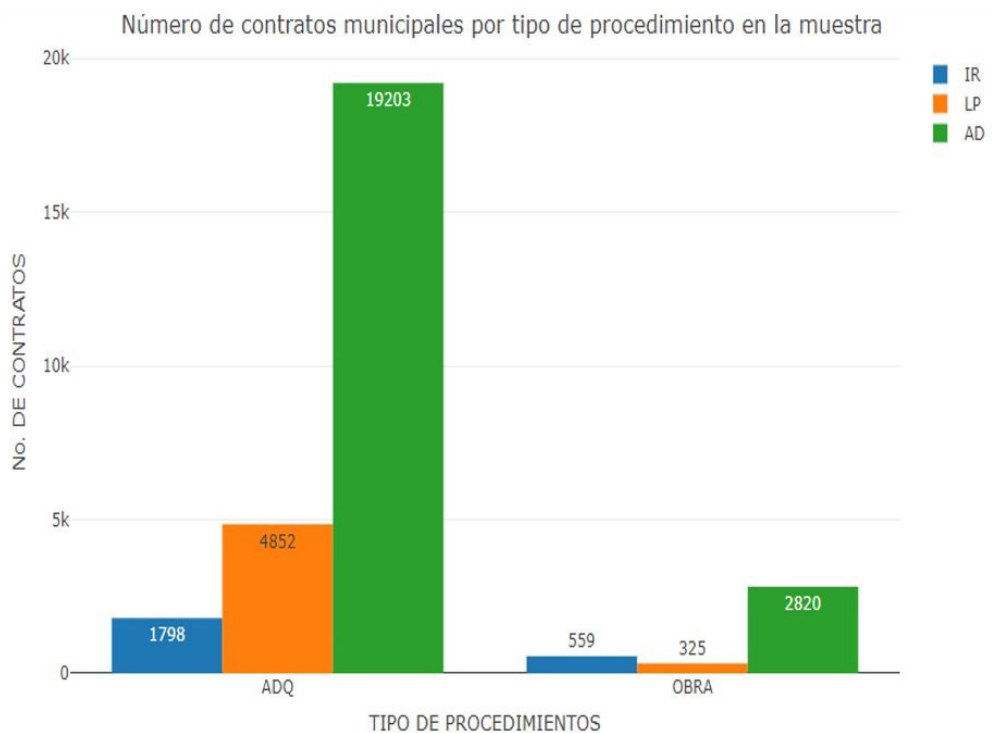
Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista GAPP las sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

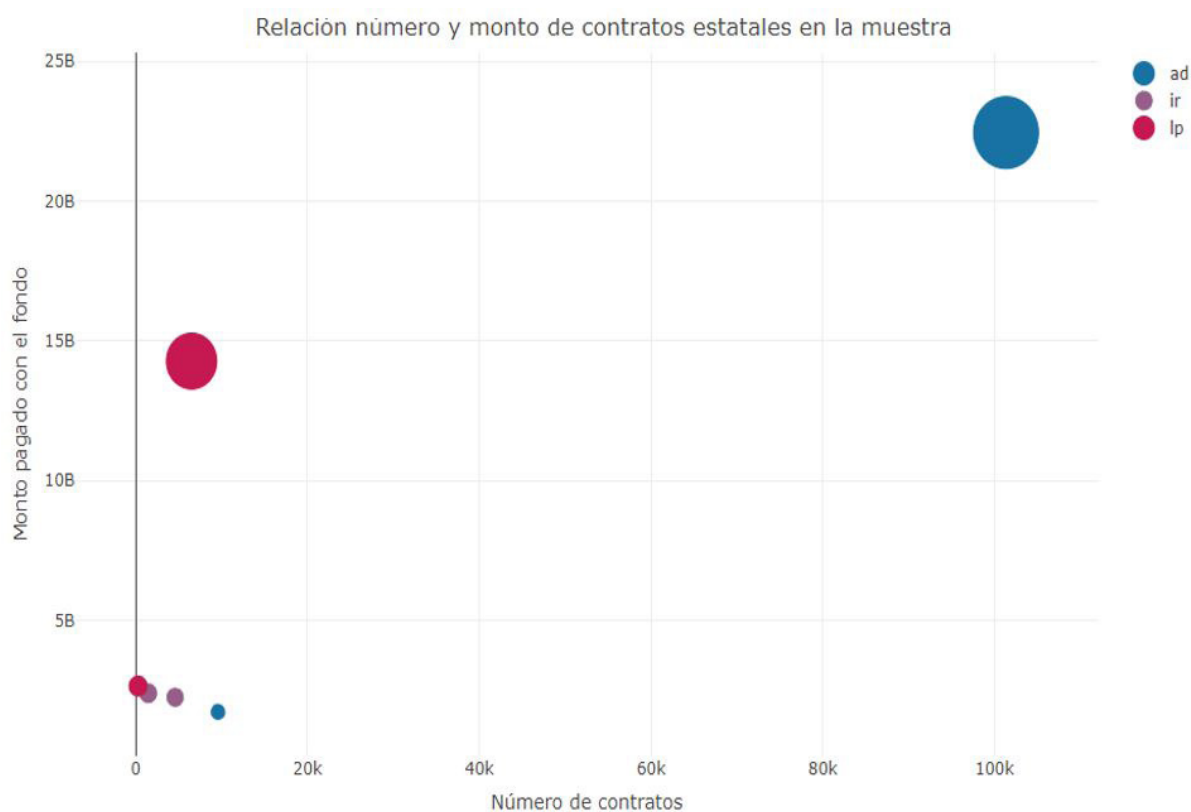
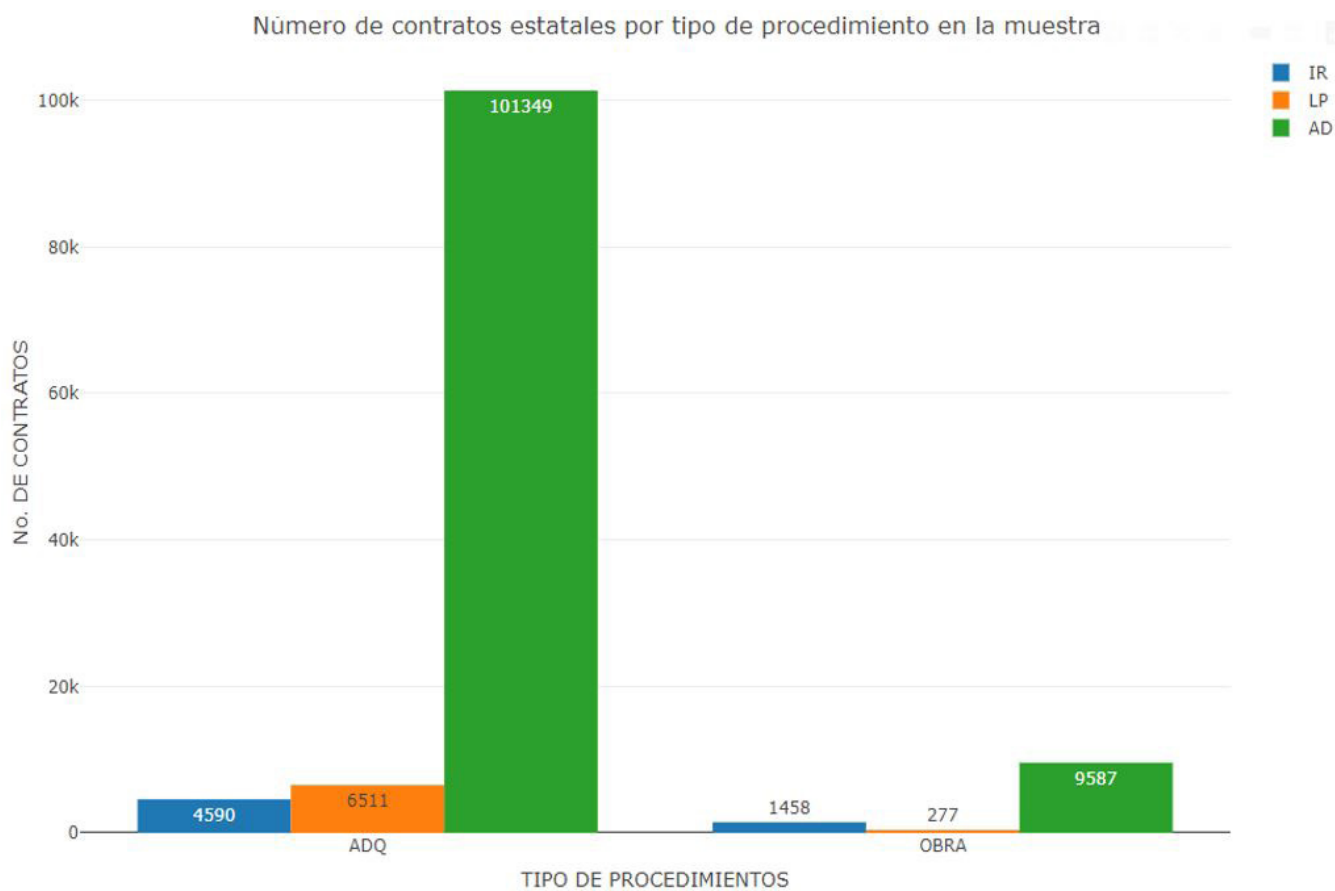
ANEXO 1. MUNICIPIOS INCLUIDOS EN LA BASE DE DATOS CONTRATOS MUNICIPALES

ESTADO	MUNICIPIOS
Aguascalientes	Aguascalientes, Calvillo, Jesús María
Baja California Norte	Mexicali, Tijuana, Playas de Rosarito
Baja California Sur	Loreto
Campeche	Campeche, Champotón, Hopelchén
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez, Palenque, Chiapa de Corzo, Ocosingo
Chihuahua	Jiménez, Chihuahua, Juárez, Delicias, Guerrero, Cuauhtémoc
Ciudad de México	Cuauhtémoc, Tlalpan, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Azcapotzalco, Milpa Alta, Xochimilco, Iztacalco, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Venustiano Carranza
Coahuila de Zaragoza	Ramos Arizpe, Piedras Negras, Monclova, Acuña, Francisco I. Madero
Colima	Tecomán, Ixtlahuacán
Durango	Canatlán, Santiago Papasquiaro, Lerdo, Durango, Gómez Palacio, Pueblo Nuevo
Guanajuato	León, Apaseo el Grande, Uriangato, Irapuato, Celaya, Yuriria, Salamanca, Guanajuato, Acámbaro, Romita
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo, Iguala de la Independencia, Tlapa de Comonfort, General Heliodoro Castillo, Zihuatanejo de Azueta, La Unión de Isidoro Montes de Oca, Taxco de Alarcón, Arcelia, Cocula, San Marcos, Coyuca de Benítez, Teloloapan, Acapulco de Juárez

ESTADO	MUNICIPIOS
Hidalgo	Pachuca de Soto, Mineral del Chico, Tula de Allende, Mineral del Monte, Metztlán, Tezontepec de Aldama, Huautla, San Felipe Orizatlán, Ixmiquilpan, Huejutla de Reyes, Tizayuca, Tepeji del Río de Ocampo, Xochiatipan, Yahualica, Mineral de la Reforma
Jalisco	San Pedro Tlaquepaque, Tepatitlán de Morelos, Tonalá, Arandas, Atotonilco el Alto, San Miguel el Alto, La Barca, Teocaltiche, Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos, Jocotepec, Juanacatlán, Mazamitla, El Salto, Ayutla
Michoacán de Ocampo	Parácuaro, Hidalgo, Tarímbaro, Puruándiro, Quiroga, La Piedad, Maravatío, Morelia, Zitácuaro, Churumuco, Lázaro Cárdenas, Sahuayo
Morelos	Tepoztlán
México	Teoloyucan, Tultepec, Zinacantepec, Hueypoxtla, Chalco, San Mateo Atenco, Tepotzotlán, Zumpango, Amecameca, Tenancingo, Tultitlán, Ixtapaluca, Cuautitlán, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Tlalnepantla de Baz, Atlacomulco, Acolman, Tecámac, Temoaya, Chicoloapan, Nicolás Romero, Villa Victoria, Ecatepec de Morelos, Valle de Bravo, Ocoyoacac, Almoloya de Juárez, Chiconcuac
Nayarit	San Blas
Nuevo León	Apodaca, Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Anáhuac, Doctor Arroyo
Oaxaca de Juárez	San Antonio de la Cal, Santiago Jamiltepec, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa María Colotepec, Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Santo Domingo Tehuantepec, San Pedro Pochutla, Salina Cruz, Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Santa María Tonameca, Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca de Juárez, Santa María Huatulco, Santa María Jalapa del Marqués
Puebla	Puebla, Xicotepec, Chalchicomula de Sesma, San Martín Texmelucan, Hueytamalco, Teziutlán, Cuautlancingo, Chiconcuautla, San Andrés Cholula, Atempán, Tehuacán, San Pedro Cholula, Quecholac, Ajalpan, Libres, Zacatlán, Coronango, Izúcar de Matamoros, Zapotitlán, Xiutetelco, Atlixco, Naupan, Palmar de Bravo, Amozoc, Huauchinango, Tlatlauquitepec, Guadalupe Victoria, Acatzingo, Tepeaca, Vicente Guerrero, Tepanco de López, Zacapoaxtla, Cañada Morelos, Huitzilán de Serdán, Chichiquila, Cuetzalan del Progreso, Tlacotepec de Benito Juárez, Ocoyucan
Querétaro	Pedro Escobedo, Ezequiel Montes, San Joaquín, Amealco de Bonfil, Tolimán, Peñamiller, Landa de Matamoros, Cadereyta de Montes, Arroyo Seco, Huimilpan, Pinal de Amoles, Jalpan de Serra, Querétaro, Corregidora, San Juan del Río
Quintana Roo	Benito Juárez, Othón P. Blanco, Bacalar, Solidaridad, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas, José María Morelos, Isla Mujeres
San Luis Potosí	Rioverde, Xilitla, Tamazunchale, Ciudad Valles, Huehuetlán
Sinaloa	Culiacán, Navolato, Sinaloa, Guasave, Angostura
Sonora	Hermosillo, Caborca, Cananea, San Luis Río Colorado, Etchojoa, Cajeme
Tabasco	Macuspana, Cunduacán, Cárdenas, Balancán, Centro, Emiliano Zapata
Tamaulipas	Nuevo Laredo, Victoria, Matamoros, Altamira, Reynosa, Ciudad Madero, San Fernando
Tlaxcala	Zacatelco, Atlangatepec, Chiautempan, Apizaco, Papalotla de Xicohténcatl
Veracruz de Ignacio de la Llave	Córdoba, Orizaba, Tlacotalpan, Teocelo, Boca del Río, Papantla, San Andrés Tuxtla, Coatepec, Xalapa, Veracruz, Cosoleacaque
Yucatán	Kanasín, Ticul, Umán, Tizimín, Progreso, Maní, Tzucacab, Río Lagartos, Motul, Temozón, Tekax
Zacatecas	Guadalupe, Sombrerete, Miguel Auza, Fresnillo, Nochistlán de Mejía

ANEXO 2. FRECUENCIA Y MONTO DE CONTRATOS ESTATALES Y MUNICIPALES POR TIPO DE PROCEDIMIENTO





ANEXO 3. CONTRATOS ESTATALES ANALIZADOS. FRECUENCIA POR TIPO DE PROCEDIMIENTO – ESTADOS

	<i>Adjudicación directa</i>	<i>Invitación restringida</i>	<i>Licitación pública</i>
	<i>Frecuencia</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Frecuencia</i>
Aguascalientes	766	108	200
Baja California	865	33	80
Baja California Sur	386	15	22
Campeche	4767	167	44
Chiapas	3364	251	314
Chihuahua	1496	21	375
Ciudad de México	1120	217	185
Coahuila de Zaragoza	233	25	31
Colima	66	14	4
Durango	692	38	75
Guanajuato	34892	183	567
Guerrero	1608	92	12
Hidalgo	1259	59	361
Jalisco	2545	263	736
México	18793	1597	1979
Michoacán de Ocampo	397	26	5
Morelos	3123	55	84
Nayarit	429	28	24
Nuevo León	2615	5	126
Oaxaca	8086	229	579
Puebla	749	751	205
Querétaro	2134	164	52
Quintana Roo	724	13	64
San Luis Potosí	3347	384	27
Sinaloa	1249	183	21
Sonora	151	0	8
Tabasco	2995	491	217
Tamaulipas	482	263	14
Tlaxcala	5359	76	42
Veracruz de Ignacio de la Llave	4349	229	148
Yucatán	954	43	89
Zacatecas	941	25	98

ANEXO 4. CONTRATOS MUNICIPALES ANALIZADOS. FRECUENCIA POR TIPO DE PROCEDIMIENTO – ESTADOS

	<i>Adjudicación directa</i>	<i>Invitación restringida</i>	<i>Licitación pública</i>
	<i>Frecuencia</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Frecuencia</i>
México	6338	187	1047
Baja California Sur	3183	2	0
Tamaulipas	1239	85	6
Ciudad de México	1181	162	131
Oaxaca	1070	88	7
Michoacán de Ocampo	1068	16	2
Guanajuato	995	11	14
Tlaxcala	789	37	10
Hidalgo	642	9	13
Puebla	599	1241	136
Baja California	584	10	93
Chiapas	546	22	18
Querétaro	389	20	10
Guerrero	361	28	68
San Luis Potosí	349	28	2
Campeche	337	0	0
Tabasco	296	86	34
Yucatán	255	33	7
Aguascalientes	249	9	3
Jalisco	227	22	252
Quintana Roo	225	3	3230
Sinaloa	225	2	6
Zacatecas	134	5	6
Nuevo León	126	38	45
Chihuahua	113	1	5
Sonora	112	33	18
Durango	108	28	11
Colima	106	1	0
Veracruz de Ignacio de la Llave	88	83	0
Coahuila de Zaragoza	77	66	3
Nayarit	8	0	0
Morelos	4	1	0

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aidt, T. S. (2009). Corruption, Institutions and Economic Development. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 271-291. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp012>
- Auriol, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867-885. <https://doi.org/10.1016/J.IJINDORG.2005.11.001>
- Bello-Gómez, R. A. y Avellaneda, C. N. (2024). Conclusion: worldwide challenges for subnational governance. En C. N. Avellaneda y R. A. Bello-Gómez (eds.), *Handbook on Subnational Governments and Governance* (pp. 393-399). Edward Elgar Publishing.
- Casier, L. y Ruete, M. (2020). *Avanzando hacia compras públicas estratégicas en América Latina y el Caribe*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos e Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible. <https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=532&lang=2>
- Celentani, M. y Ganuza, J.-J. (2002). Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, 46(7), 1273-1303. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00147-7](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00147-7)
- Cetina, C. y Constatín, P. (2022). Desenredar la corrupción desde el análisis de redes. *Blog del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe*. <https://www.caf.com/es/blog/desenredar-la-corrupcion-desde-el-analisis-de-redes/>
- Costa, L. da F. (2021). *Real-Valued Jaccard and Coincidence Based Hierarchical Clustering*. HAL Open Science. <https://hal.science/hal-03411498v2>
- Demey, J., Pla, L., Vicente Villardón, J. L., Di Rienzo, J. A. y Casanoves, F. (2011). Medidas de distancia y similitud. En F. Casanoves, L. Pla y J. A. Di Rienzo (eds.), *Valoración y análisis de la diversidad funcional y su relación con los servicios ecosistémicos* (pp. 47-59). CATIE. https://www.researchgate.net/publication/260137073_MEDIDAS_DE_DISTANCIA_Y_SIMILITUD
- Fan, C. S., Lin, C. y Treisman, D. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, 93(1-2), 14-34. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>
- Fazekas, M., Tóth, I. J. y King, L. P. (2013). *Anatomy of Grand Corruption: A Composite Corruption Risk Index Based on Objective Data* [working papers n.º CRCB-WP/2013:02]. Corruption Research Center Budapest. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2331980>
- Fazekas, M., Tóth, I. J. y King, L. P. (2016). An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, (22), 369-397. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9308-z>
- Fazekas, M. y Kocsis, G. (2020). Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data. *British Journal of Political Science*, 50(1), 155-164. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000461>
- Ferwerda, J., Deleanu, I. y Unger, B. (2017). Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, (23), 245-267. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>
- Fisman, R. y Miguel, E. (2010). *Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400834792>
- Hernández García, R. (2017). Áreas de oportunidad para mejorar los procesos de compras públicas: una visión práctica. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, (10), 53-64.
- Holmes, L. (2019). *¿Qué es la corrupción?* Grano de Sal.
- IMCO (2018). *Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas*. Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. <https://imco.org.mx/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/>
- IMCO (2022). *Compras públicas estatales*. Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. <https://imco.org.mx/compras-publicas-estatales/>
- IMCO (2024). *Riesgos en las compras públicas a nivel federal*. Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. <https://imco.org.mx/riesgos-en-las-compras-publicas-a-nivel-federal/>
- Jaroenchokanan, N., Termsaithong, T. y Suwanna, S. (2022). Dynamics of hierarchical clustering in stocks market during financial crises. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, (607), artículo 128183. <https://doi.org/10.1016/j.physa.2022.128183>
- Johnston, M. y Fritzen, S. (2020). *The conundrum of corruption: Reform for social justice*. Routledge.
- Klitgaard, R. (1984). Managing the fight against corruption: A case study. *Public Administration and Development*, 4(1), 77-98. <https://doi.org/10.1002/pad.4230040107>
- Levi, M. y Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, (3), 475-507. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322. <https://doi.org/10.1177/0192512110377602>
- Ljubešić, N., Boras, D., Bakarić, N. y Njavro, J. (2008). Comparing measures of semantic similarity. *ITI 2008* [30th International Conference on Information Technology Interfaces, Cavtat, Croatia] (pp. 675-682). <https://doi.org/10.1109/ITI.2008.4588492>
- Maddila, S., Ramasubbareddy, S. y Govinda, K. (2020). Crime and Fraud Detection Using Clustering. En H. Saini, R. Sayal, R. Buyya y G. Aliseri (eds.), *Innovations in Computer Science and Engineering* [serie: Lecture Notes in Networks and Systems, vol. 103] (pp. 135-143). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-15-2043-3_17

- Marti, G., Nielsen, F., Bińkowski, M. y Donnat, P. (2021). A Review of Two Decades of Correlations, Hierarchies, Networks and Clustering in Financial Markets. En F. Nielsen (ed.), *Progress in Information Geometry. Signals and Communication Technology* (pp. 245-274). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-65459-7_10
- MCCI (2020). *Riesgo de corrupción en los procedimientos de contratación de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/pemex-riesgo-de-corrupcion-en-procedimientos-de-contratacion/>
- Murtagh, F. y Contreras, P. (2012). Algorithms for hierarchical clustering: an overview. *WIREs Data Mining and Knowledge Discovery*, 2(1), 86-97. <https://doi.org/10.1002/widm.53>
- Nieto-Morales, F., Peeters, R. y Lotta, G. (2024). Burdens, bribes, and bureaucrats: The political economy of petty corruption and administrative burdens. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(4), 481-497. <https://doi.org/10.1093/jopart/muae010>
- Nieto-Morales, F. y Heyse, L. (2024). A configurational approach to positivity: analyzing pathways to success and achievement in public administration. En P. Lucas (ed.), *Pathways to Positive Public Administration: An International Perspective* (pp. 58-77). Edward Elgar Publishing.
- OECD (2023). *Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance, and strategic goals* [OECD Public Governance Policy Papers, n.º 36]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0dde73f4-en>
- Paredes, R. (2020). *Homologación de compras públicas en México*. Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. <http://hdl.handle.net/11445/3939>
- Paulus, M. y Kristoufek, L. (2015). Worldwide clustering of the corruption perception. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, (428), 351-358. <https://doi.org/10.1016/j.physa.2015.01.065>
- Peeters, R., Lotta, G. y Nieto-Morales, F. (2024). *Street-level bureaucracy in weak state institutions*. Policy Press.
- Pérez Mundaca, A. (2022). Corrupción en las contrataciones públicas: investigaciones recientes y tendencias de investigación. *Ciencia Latina: Revista Científica Multidisciplinar*, 6(4), 1652-1670. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i4.2686
- Rodríguez-Olivari, D. (2025). The fight against corruption from a new technological paradigm. *Diálogo Político*. <https://dialogopolitico.org/special-edition-2025-artificial-democracy/the-fight-against-corruption-from-a-new-technological-paradigm>
- Rose-Ackermann, S. (2001). Desarrollo y corrupción. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (21), 5-21. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.260>
- Salazar, A., Pérez, J. F. y Gallego, J. (2024). ViglA: Prioritizing public procurement oversight with machine learning models and risk indices. *Data & Policy*, (6), artículo e75. <https://doi.org/10.1017/dap.2024.83>
- Tola, V., Lillo, F., Gallegati, M. y Mantegna, R. N. (2008). Cluster analysis for portfolio optimization. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 32(1), 235-258. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2007.01.034>
- Uribe-Gómez, J. A. (2021). ¿Puede la ciencia de datos ayudar a combatir la corrupción en la contratación pública? *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 13(24), 1-11. <https://doi.org/10.22430/21457778.1952>
- Wachs, J., Yasseri, T., Lengyel, B. y Kertész, J. (2019). Social capital predicts corruption risk in towns. *Royal Society Open Science*, 6(4). <https://doi.org/10.1098/rsos.182103>
- Ware, G. T., Moss, S., Campos, J. E. y Noone, G. P. (2011). Corruption in Procurement. En A. Graycar y R. G. Smith (eds.), *Handbook of global research and practice in corruption* (pp. 65-121). Edward Elgar Publishing.



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 09-07-2025
Modificado: 20-10-2025
Aceptado: 20-10-2025
Publicado: 27-11-2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11562>
Páginas: 44-59

Referencia: Vargas, M. C. (2025). Del cupo femenino a la paridad de género: luchas feministas y disputas por la representación política en Argentina. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 44-59. <https://doi.org/10.24965/gapp.11562>

Del cupo femenino a la paridad de género: luchas feministas y disputas por la representación política en Argentina

From female quota to gender parity: Feminist struggles and disputes over political representation in Argentina

Vargas, Melisa Cristina

Universidad Nacional de San Juan (Argentina – Argentina)

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

melyvargas.mv@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Ciencias Políticas. Docente del Departamento de Ciencias Políticas e investigadora del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE). Facultad de Ciencias Sociales (FACSO). Universidad Nacional de San Juan (UNSJ).

RESUMEN

Objetivos: analizar la Ley de Cupo Femenino n.º 24012 y la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, n.º 27412, como conquistas fundamentales del movimiento feminista en Argentina, reflexionando sobre sus alcances, limitaciones y condiciones de posibilidad en relación con la democratización de la representación política. **Metodología:** se adopta un enfoque interpretativo que combina el análisis documental de los textos normativos y los debates parlamentarios con herramientas del análisis político y del feminismo crítico. Este enfoque se complementa con la revisión de literatura académica producida por reconocidas investigadoras, contextualizando las normativas en el marco político en el que emergen. **Resultados:** a pesar de la sanción de esas normativas, persisten sesgos de género en la cultura política y las estructuras partidarias que limitan la participación efectiva de las mujeres. Asimismo, se evidencia que las medidas de acción positiva, como el cupo y la paridad, resultan insuficientes si no se cuestionan simultáneamente los mandatos de género que sostienen la tradicional división sexual del trabajo, tanto en la sociedad como al interior de los partidos políticos. **Conclusiones:** en una coyuntura política marcada por el avance de discursos y políticas libertarias que atacan, cuestionan y deslegitiman las conquistas feministas, incluidas las medidas de acción positiva, se reafirma la necesidad de sostener la lucha feminista como práctica de resistencia activa. Solo así será posible continuar disputando sentidos, defendiendo derechos y consolidando el lugar conquistado por las mujeres en los espacios de decisión política.

PALABRAS CLAVE

Derechos políticos; cupo femenino; paridad de género; luchas feministas; representación política en Argentina.

ABSTRACT

Objectives: To analyze the Women's Quota Law n.º 24012 and the Gender Parity in Areas of Political Representation Law n.º 27412 as fundamental achievements of the feminist movement in Argentina, reflecting on their scope, limitations, and conditions of possibility in relation to the democratization of political representation. **Methodology:** An interpretive approach is adopted that combines documentary analysis of regulatory texts and parliamentary debates with tools from political analysis and critical

feminism. This approach is complemented by a review of academic literature produced by renowned researchers, contextualizing the regulations within the political framework in which they emerge. **Results:** Despite the passage of these regulations, gender biases persist in political culture and party structures that limit women's effective participation. Furthermore, it is evident that affirmative action measures, such as quotas and parity, are insufficient if they do not simultaneously challenge the gender mandates that sustain the traditional sexual division of labor, both in society and within political parties. **Conclusions:** In a political context marked by the rise of libertarian discourses and policies that attack, question, and delegitimize feminist gains, including affirmative action measures, the need to sustain the feminist struggle as a practice of active resistance is reaffirmed. Only in this way will it be possible to continue contesting meanings, defending rights, and consolidating the place women have won in political decision-making.

KEYWORDS

Political rights; female quote; gender parity; feminist struggles; political representation in Argentina.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA NATURALIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD: MANDATOS SOCIALES, RELACIONES DE GÉNERO Y EXCLUSIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES. 3. MUJERES EN LUCHA: GENEALOGÍA POLÍTICA DE LA LEY DE CUPO EN ARGENTINA. 4. «NI PIROPOS, NI FLORES, QUEREMOS LA SANCIÓN DE LA LEY». EL DEBATE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. 5. LAGUNAS LEGALES Y RESISTENCIAS PATRIARCALES: LOS DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CUPO FEMENINO. 6. LA PARIDAD COMO PRINCIPIO: FUNDAMENTOS, ALCANCES Y TENSIONES CON EL MODELO DE CUOTAS. 7. REFLEXIONES FINALES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

En el campo de la ciencia política, los estudios de género han adquirido un protagonismo creciente en los últimos años, especialmente aquellos que, desde una mirada crítica, analizan los derechos políticos conquistados a partir de las luchas feministas. Diversas investigaciones vinculadas a estos derechos han puesto el foco en los gérmenes de desigualdad que los atraviesan y contribuyen a sostener el *statu quo*. En este marco, temáticas como sistemas electorales, partidos políticos, ciudadanía y representación política han sido analizadas desde la epistemología feminista y desde otros marcos teóricos propios de la disciplina.

Nélida Archenti y María Inés Tula (2019) advierten que el interés por este campo de estudios se incorporó de forma paulatina en el ámbito de la ciencia política. Si bien durante la década de los años ochenta se registraron algunos avances, su consolidación académica se produjo en los años noventa, a partir de un hito trascendental: el nombramiento de Carole Pateman, en 1991, como primera presidenta de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), hecho que marcó un punto de inflexión en la legitimación institucional de la perspectiva de género dentro de la disciplina.

Los aportes de la politóloga británica Carole Pateman han sido fundamentales para el desarrollo de los estudios feministas en ciencia política, al centrar su análisis en el contrato moderno como un pacto originario, inequitativo y excluyente, que establece las bases de las relaciones de poder desiguales que aún persisten. En su obra *El contrato sexual*, Pateman (1995, p. 6) sostiene que «el contrato social presupone el contrato sexual y que la libertad civil presupone el derecho patriarcal». Esta reflexión pone en evidencia las condiciones sociales, políticas y educativas que configuran el poder patriarcal masculino, y revela cómo ese «derecho patriarcal», tejido sobre desigualdades estructurales, se consolidó en el seno de la sociedad capitalista.

Analizar el campo político con anteojeas de género implica, en este sentido, cuestionar el contrato originario: ese pacto fundante del Estado moderno, legitimado sobre la base de la desigualdad y responsable de establecer una organización social patriarcal. Interpelar dicho acuerdo y las formas modernas de organización estatal que de él se derivan conduce a una categoría analítica central en los estudios feministas: el género.

Abordar el análisis desde esta perspectiva supone centrarse en los atributos culturales asignados a los sexos, entendiendo que «se pone el acento en las condiciones en las que la “masculinidad” y la “feminidad” son construidas a través de procesos culturales políticamente investidos» (Acha y Halperin, 2000, p. 14). En este sentido, dicha categoría analítica resulta clave para el estudio de las sociedades contemporáneas, ya que permite identificar los diversos mecanismos de exclusión –sostenidos en construcciones culturales

transmitidas generacionalmente— que deben desarticularse para corregir las injusticias estructurales que relegan al colectivo femenino de la esfera pública.

A partir de lo expuesto, este trabajo se propone analizar, desde una mirada feminista, dos leyes que introdujeron reformas significativas al orden establecido, modificando las condiciones del contrato desigual y garantizando a las mujeres argentinas el derecho a la representación política: la Ley de Cupo Femenino n.º 24012 y la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política n.º 27412.

Desde una perspectiva cualitativa, el presente trabajo adopta un enfoque interpretativo que combina el análisis documental con herramientas del análisis político y del enfoque feminista crítico. La selección del corpus responde a la intención de captar tanto el contenido formal de las normativas como las disputas políticas y sociales que las acompañaron. Por ello, se incluye el análisis de los textos legales antes mencionados, junto con los registros de debates parlamentarios que evidencian los consensos y las controversias en torno a su aprobación. Asimismo, se consideran una serie de documentos académicos producidos por reconocidas investigadoras feministas. Este enfoque multidimensional permite desarrollar una lectura crítica y contextualizada sobre la representación política de las mujeres en Argentina, articulando los aspectos normativos con los sentidos políticos en disputa en el ámbito institucional.

2. LA NATURALIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD: MANDATOS SOCIALES, RELACIONES DE GÉNERO Y EXCLUSIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Históricamente, la división sexual del trabajo ha incidido decisivamente en la configuración de las relaciones de género, estableciendo marcos de acción diferenciados en función del sexo. El espacio público se estructuró en torno a la figura del varón como proveedor, legitimado para ejercer el trabajo productivo y participar de la vida política y ciudadana. Las mujeres, en cambio, fueron confinadas al ámbito privado: el mandato social imperante las relegó a la esfera doméstica, asignándoles un rol reproductivo y de cuidado. Esta diferenciación de roles y responsabilidades justificó, durante siglos, la negación de derechos a las mujeres, cuyas voces fueron sistemáticamente silenciadas y excluidas del espacio público, reproduciendo así un orden patriarcal que aún se mantiene en distintas dimensiones de la vida social.

Una revisión genealógica de estas relaciones permite identificar su origen en la noción de patrimonialidad: la idea de posesión y pertenencia que estructura el orden patriarcal. Ya en el siglo IV a. C., Aristóteles (1988, Libro I, cap. 2) sostenía que la sociedad se organizaba a partir de relaciones jerárquicas estructuradas en pares dicotómicos —señor/siervo, marido/mujer y padre/hijos—, en los que el poder se distribuía de forma desigual y naturalizada. Estas relaciones se articulaban mediante disciplinas —señoriales, conyugales y paternales— que legitimaban tales desigualdades. En ese esquema, la mujer era confinada al *oikos* (la casa), excluida de la *polis* (la comunidad política) que estaba reservada al varón como *zoon politikón* (animal político), el único considerado capaz de ejercer la palabra y deliberar sobre lo justo y lo injusto (Solana Dueso, 2005).

La marcada división de roles de género encuentra continuidad en la modernidad. En *Emilio o la educación*, Jean-Jacques Rousseau (2006) propone una pedagogía diferencial: mientras los hombres —representados por Emilio— son formados para la vida pública y el ejercicio de la ciudadanía, las mujeres —encarnadas en Sofía— deben educarse en la sumisión, la obediencia y la aceptación de la autoridad masculina. A ellas se les asigna un papel vinculado al mundo afectivo y doméstico, estableciendo una rígida separación entre lo público y lo privado, construida sobre jerarquías de género. Esta visión pedagógica, presentada como natural complementación, consolida la exclusión estructural de las mujeres en el espacio político.

Desde una perspectiva feminista crítica, esos discursos —reproducidos tanto en la antigüedad como en la modernidad— evidencian los cimientos simbólicos e ideológicos que han perpetuado la desigualdad en el campo político.

En *La construcción social de la realidad*, Berger y Luckmann (2005, p. 162), explican que la socialización es el proceso mediante el cual los individuos interiorizan normas, valores y significados del mundo social. A través de la socialización primaria y secundaria, los sujetos aprenden a habitar una realidad que les es transmitida generacionalmente. En palabras de los autores: «El individuo no nace miembro de una sociedad: nace con una predisposición a la socialidad, y luego llega a ser miembro de una sociedad». En ese proceso, la internalización de estructuras simbólicas —entre ellas, las relaciones de género— resulta fundamental para la reproducción del orden simbólico dominante.

En diálogo con estos procesos de construcción simbólica, los feminismos han señalado que las desigualdades de género no solo se manifiestan en las prácticas visibles, sino que también se reproducen a través de estructuras cognitivas, educativas e institucionales profundamente arraigadas, que naturalizan jerarquías y refuerzan la exclusión.

En esta línea, en *La dominación masculina*, Pierre Bourdieu (2000) advierte que el poder patriarcal se reproduce mediante la transformación de construcciones históricas arbitrarias en supuestas verdades naturales. De este modo, las desigualdades de género se enmascaran bajo una apariencia biológica. El autor sostiene que el orden social funciona como una maquinaria simbólica orientada a legitimar la dominación masculina, atribuyendo a varones y mujeres funciones sociales asimétricas. Instituciones como la escuela, la familia y el Estado actúan como agentes socializadores que reproducen y refuerzan esas diferencias.

En este contexto, Bourdieu (2000, p. 110) identifica al Estado como garante del pacto patriarcal, al inscribir en el derecho de familia y en las regulaciones civiles los principios fundamentales de la visión androcéntrica. Según el autor, el aparato estatal:

Convierte a la familia patriarcal en el principio y modelo del orden social como orden moral, basado en la preeminencia absoluta de los hombres respecto a las mujeres (...) los Estados modernos han inscripto en el derecho de la familia, y muy especialmente en las reglas que regulan el estado civil de los ciudadanos, todos los principios fundamentales de la visión androcéntrica.

Frente a este escenario estructurado en torno a la reproducción simbólica de la desigualdad, surge una pregunta central: ¿es posible revertir esta matriz de dominación? Para Bourdieu (2000), dicha transformación requiere una acción política sostenida que cuestione las estructuras objetivas, interpele las instituciones que perpetúan la desigualdad y desnaturalice las formas simbólicas que la legitiman.

En las últimas décadas, los feminismos han desplegado una acción política decisiva interpelando al Estado con una doble intención: dismantelar los discursos que excluyen a las mujeres y promover la construcción de una sociedad más justa. Su lucha, sin embargo, ha trascendido la denuncia, no solo ha visibilizado múltiples formas de opresión, sino que ha impulsado activamente la construcción de una ciudadanía plena e inclusiva.

Desde la teoría crítica feminista, el principal cuestionamiento apunta contra el supuesto, ampliamente difundido, de que el Estado gobierna para sujetos neutros, develando cómo las estructuras estatales han contribuido históricamente a la subordinación y dependencia de las mujeres en la sociedad. Por otra parte, este enfoque advierte que la desigualdad estructural no opera de forma aislada, sino que se entrelaza con otros sistemas de opresión –como la raza, la clase social, la etnia, la edad, la ubicación geográfica, el acceso a las tecnologías o la diversidad funcional–, conformando un entramado complejo de exclusión y vulnerabilidad social (Cano Colazo, 2022).

El recorrido histórico y teórico expuesto permite comprender que la desigual distribución de roles entre varones y mujeres no responde a una lógica natural, sino a un sistema cultural profundamente internalizado, que ha legitimado la marginación femenina del espacio público. Esta arquitectura simbólica –reforzada por instituciones como la educación, el derecho y el Estado– ha sido uno de los principales blancos de las luchas feministas, que han cuestionado sus fundamentos promoviendo mecanismos de reparación institucional.

En este marco, las leyes de cupo y paridad deben ser comprendidas como estrategias de intervención normativa que, lejos de constituir concesiones, funcionan como herramientas de confrontación frente a un orden político históricamente excluyente. La lucha por esos instrumentos demuestra que los feminismos no solo denuncian el orden simbólico, sino que disputan políticamente su transformación mediante reformas institucionales que reconfiguran las reglas del juego democrático y amplían los márgenes de participación efectiva.

3. MUJERES EN LUCHA: GENEALOGÍA POLÍTICA DE LA LEY DE CUPO EN ARGENTINA

Las luchas de los feminismos han sido fundamentales para disputar el *statu quo* y quebrar el pacto patriarcal que relegaba a las mujeres al ámbito doméstico. En Argentina, el movimiento organizado de mujeres liderado por Eva Perón logró, a mediados del siglo xx, una ampliación significativa de los derechos políticos. La Ley n.º 13010¹, incluida en el Primer Plan Quinquenal del peronismo, reconoció la ciudadanía

¹ Ley n.º 13010 (1947, 27 de septiembre). Derechos Políticos de la Mujer. <https://www.saij.gob.ar/13010-nacional-derechos-politicos-mujer-Ins0002044-1947-09-09/123456789-0abc-defg-g44-02000scanyel?q=%28numero-norma%3A13010%20>

política de las mujeres, habilitando el derecho a votar y a ser electas, sentando así un precedente histórico en la conquista de derechos.

No obstante, pese a este reconocimiento formal, la presencia de mujeres en el Congreso fue históricamente reducida. Una excepción relevante se dio durante el segundo gobierno de Perón (1952-1955) cuando, a partir de la estructura tripartita del Partido Peronista (organizada en las ramas política, sindical y femenina), se garantizó que un tercio de las candidaturas estuvieran ocupadas por mujeres. En ese contexto, ellas alcanzaron el 15 % de las bancas en la Cámara de Diputados en 1952 y el 22 % en 1955, año en que esta experiencia fue interrumpida abruptamente por el golpe de Estado que proscribió al peronismo. En los años posteriores, esa participación no volvió a alcanzar cifras similares (Marx *et al.*, 2008).

Con el retorno de la democracia en 1983, las mujeres desempeñaron un papel clave en la defensa de los derechos humanos y participaron activamente en los partidos políticos. Sin embargo, esa presencia no se tradujo en los espacios de representación institucional: entre 1983 y 1989, las mujeres no superaban el 6 % de las 257 bancas en la Cámara de Diputados, y la situación en el Senado tampoco resultaba favorable. Además, también permanecían al margen de los principales órganos de conducción partidaria, a pesar de representar la mitad del padrón electoral y de afiliadas (Gallo y Giacobone, 2001; Marx *et al.*, 2006; Vázquez, 2002).

Frente a esta contradicción entre participación y representación, mujeres militantes de distintos espacios políticos comenzaron a demandar cambios estructurales. A principios de los años noventa, impulsaron un cupo legal que garantizara la inclusión femenina en el ámbito legislativo y corrigiera la desigualdad de base.

Esta propuesta se inscribió en el marco de las políticas de acción afirmativa –también conocidas como «discriminación positiva» o «tratamiento compensatorio»–, orientadas a desarticular un orden social desigual profundamente arraigado. Desde la perspectiva liberal que las fundamenta, las cuotas de género procuran establecer condiciones más equitativas a través de mecanismos de inclusión (Rincón Covelli, 2017; Rodríguez Zepeda, 2017).

En el terreno político, este enfoque se traduce en la incorporación obligatoria de un mínimo de mujeres en las boletas electorales con el objetivo de revertir la exclusión estructural en los espacios de representación política (Caminotti y Freidenberg, 2016). La literatura académica coincide en concebir a estas medidas como «compensatorias y redistributivas», ya que buscan subsanar situaciones de desigualdad mediante la inclusión sistemática de grupos históricamente marginados en los órganos legislativos (Marx *et al.*, 2006). A pesar de ser cuestionadas por su carácter «parche» frente a problemas estructurales complejos, las políticas de acción positiva no se limitan a modificar la composición numérica de los parlamentos, sino que implican una transformación simbólica del poder al reconocer y visibilizar a estos grupos como actores políticos legítimos (Rodríguez Gustá, 2008).

En ese contexto, el debate sobre las cuotas de género no fue solo técnico, sino profundamente político: cuestionaba los pilares de la democracia, la ciudadanía y la igualdad. Al mismo tiempo, exigía la intervención activa del Estado como garante de derechos, mediante la implementación de políticas públicas orientadas a efectivizar la participación política de las mujeres (Ríos Tobar, 2008).

En Argentina, la lucha por las cuotas de género coincidió con una coyuntura adversa: el auge del neoliberalismo que, con su impronta individualista y excluyente, profundizaba las desigualdades. En ese escenario, la «Red de Feministas Políticas» –una articulación multipartidaria de mujeres– impulsó el reclamo por una ley de cupo bajo una consigna que sintetizaba su objetivo político: «con pocas mujeres en política cambian las mujeres; con muchas mujeres en política cambia la política» (Archenti y Tula, 2008).

La iniciativa legislativa pionera fue presentada en la Cámara Alta por la senadora radical Margarita Malharro de Torres (exp. n.º 518/S/89), mientras que en la Cámara Baja surgió un proyecto conjunto de diputadas de distintos partidos, como Florentina Gómez Miranda, Norma Allegrone, Blanca Macedo (UCR), Inés Botella (PJ), Matilde Fernández (Partido Demócrata Cristiano) y Norma Monjardín (Partido Federal). Aunque hubo diferencias en las estrategias legislativas y en las propuestas presentadas, compartían el objetivo común de modificar el Código Electoral Nacional para incluir un piso mínimo de representación femenina (Barrancos, 2002; 2010; D'Andrea, 2016; Vázquez, 2002).

En paralelo al tratamiento legislativo, la campaña por la ley fue intensa: incluyó alianzas estratégicas con dirigentes políticos, articulación y movilización tanto de organizaciones –entre ellas, la Red de Feministas Políticas y la Multisectorial de la Mujer– como de militantes de base y una presencia activa en los medios de comunicación. También fue clave el apoyo de espacios de debate como los Encuentros Nacionales

de Mujeres, en particular el 5° Encuentro, donde la demanda por representación política tomó centralidad (Caminotti, 2014; Marx *et al.*, 2008).

El respaldo del presidente Carlos Menem al cupo femenino fue un reflejo del peso creciente que estaba adquiriendo esa base de apoyos y las redes construidas por mujeres. Aunque no se pronunció directamente sobre el proyecto de Malharro, su apoyo público a la idea de establecer cuotas resultó políticamente significativo (Caminotti, 2014). La propuesta obtuvo media sanción en el Senado en septiembre de 1990, durante la vigésima sesión ordinaria con 32 legisladores presentes. Antes de esta votación, el proyecto fue evaluado en dos comisiones clave: Asuntos Constitucionales y Legislación General, que emitieron dos dictámenes: uno de mayoría que solicitaba que se consultara a los partidos políticos provinciales, y otro de minoría que recomendaba la aprobación del proyecto, ambos fueron tratados el mismo día de la sesión (Cano y Cano, 2018; D'Andrea, 2016).

En ese momento, como advierte D'Andrea (2016), el Senado estaba compuesto por 46 miembros: 25 del Justicialismo, 14 de la Unión Cívica Radical y 7 de otros partidos provinciales. Apenas cuatro mujeres integraban la Cámara Alta: Margarita Malharro de Torres (UCR), Olijela del Valle Rivas, Liliana Gudulich de Torres y Alicia Saadi de Dentone (PJ).

Durante el debate, se esgrimieron distintos argumentos. Algunos senadores apelaron a la historia de la lucha femenina, destacando hitos como el voto femenino y el liderazgo de Eva Perón (D'Andrea, 2016). Otros, como la senadora Malharro, centraron su intervención en la paradoja entre el rol activo de las mujeres en la resistencia contra la última dictadura cívico-militar y la posición subordinada que ocupaban en las estructuras partidarias (Gallo y Giacobone, 2001).

En su alocución, Malharro señaló su anhelo de que las mujeres se integraran a los cuerpos legislativos. En ese sentido, resulta relevante citar un fragmento de la autora de la iniciativa que consta en el Diario de Sesiones² del día que obtuvo media sanción en el Senado la ley de cupo femenino.

No admito que se diga que es el proyecto de la señora senadora Malharro de Torres. Esta iniciativa no pertenece a cincuenta, sesenta o setenta personas; pertenece a cientos de mujeres argentinas que hoy están pendientes de este Parlamento, están pendientes de que en este Senado, esta noche se dé el paso adelantado, moderno, «aggiornado», de incorporar transitoriamente por cupo a la mujer para que acceda a los poderes legislativos, fundamentalmente, como le corresponde.

También hubo posturas opositoras, como las de los senadores justicialistas Nicolás Sánchez y Oraldo Britos, que cuestionaban la constitucionalidad de la ley o la calificaban como un «acto demagógico». Britos incluso manifestó su temor a que la medida sentara un precedente para que otros sectores excluidos reclamaran representación (D'Andrea, 2016). Estas intervenciones no solo evidencian resistencias al cupo, sino que reflejan una lógica de exclusión aún arraigada en el poder político.

A pesar de las voces conservadoras, prevaleció una visión transformadora y disruptiva, orientada a revertir la histórica subrepresentación de las mujeres en la política. El Senado aprobó el proyecto sin objeciones, quizás con cierto escepticismo de que la iniciativa avanzara en la Cámara de Diputados. Sin embargo, contra todo pronóstico, en noviembre de 1991 se habilitó su tratamiento en la Cámara Baja (Vázquez, 2002).

Para concluir este apartado, resulta pertinente reafirmar que la propia composición de la Cámara Alta y la disputa argumentativa en torno a la ley de cupo pusieron en evidencia los dispositivos de exclusión del sistema político y los condicionamientos de género arraigados en la cultura institucional. En este sentido, el debate parlamentario no solo tensionó las bases normativas de la representación, sino que propició la interpelación, desde una perspectiva de justicia de género, del modelo democrático vigente tanto en su estructura como en sus valores fundantes.

4. «NI PIROPOS, NI FLORES, QUEREMOS LA SANCIÓN DE LA LEY». EL DEBATE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

A diferencia de lo sucedido en la Cámara de Senadores, el debate en la Cámara de Diputados se caracterizó por su intensidad y confrontación. La defensa sostenida por las legisladoras se apoyó en redes de trabajo consolidadas y en una coherencia política que trascendió las divisiones partidarias tradicionales.

² Honorable Cámara de Senadores de la Nación (1990, 20 y 21 de septiembre). *Diario de Sesiones*. 26.ª Reunión - 20.ª Sesión Ordinaria (p. 3791). <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/wdebates/Ley.24012.Debate.Cupo%20Femenino.pdf>

Un año antes del debate definitivo, entre el 28 y el 29 de septiembre de 1990, se intentó tratar el proyecto enviado desde el Senado. El fracaso de la sesión por falta de quórum, puso en evidencia las estrategias deliberadas de los sectores opositores a las cuotas para bloquear su tratamiento parlamentario. A pesar del trabajo persistente de las diputadas de distintos bloques, en ese momento los apoyos necesarios aún no estaban consolidados en la Cámara Baja.

Según consta en el *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*³, durante esa sesión frustrada, dos diputadas de los principales partidos políticos de nuestro país, el Justicialismo (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), expresaron su desencanto ante el marcado androcentrismo imperante en el cuerpo legislativo. La diputada radical Florentina Gómez Miranda evocó dos hitos fundamentales para la historia de los derechos de las mujeres en Argentina: el reconocimiento de los derechos civiles en 1926 durante el gobierno constitucional de la UCR, que eliminó la condición de incapacidad legal de las mujeres, y el reconocimiento del derecho al sufragio en 1947 bajo el gobierno constitucional del peronismo. A partir de esas conquistas, la legisladora afirmó que las mujeres lograron consolidarse como «personas y personas políticas, exactamente iguales a los hombres».

Posteriormente, la diputada Gómez Miranda realizó un diagnóstico de la situación política que caracterizaba a la coyuntura, señalando:

En esta Cámara podría repetir una frase que seguramente le va a gustar al oficialismo, y es aquella de que la única verdad es la realidad. ¡Obsérvese a esta Cámara: esta es la realidad! ¡Hombres, muchos hombres, pero muy pocas mujeres!⁴

Esta intervención, breve pero elocuente, convirtió la imagen del recinto legislativo en evidencia empírica de la desigualdad. Como señala D'Andrea (2016), de un total de 254 diputados, solo 16 eran mujeres: 8 del PJ, 6 de la UCR, 1 del Partido Federal y 1 del Movimiento Popular Jujeño.

Por su parte, la diputada peronista Inés Botella apeló a la tradición justicialista, destacando la figura emblemática de Eva Perón como inspiración para las militantes que seguían luchando. Asimismo, defendió el sistema de cuotas como medida transitoria necesaria para fomentar la participación femenina en el ámbito legislativo. En sus palabras:

Cuando hayamos logrado una cultura de la participación democrática de la mujer, tal vez derogemos este proyecto que entonces será ley, pero hoy creemos que es necesaria su sanción porque no encontramos otra manera para lograr que la presencia femenina represente a las grandes mayorías del país en esta Cámara⁵.

Sin embargo, ese año no se logró avanzar en el tratamiento del proyecto. En noviembre de 1991, las resistencias patriarcales se expresaron mediante intentos de boicot que incluyeron tanto declaraciones públicas como ausencias estratégicas en el recinto para restar legitimidad a la demanda de representación política femenina. Según consta en el *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, en la sesión especial convocada para los días 6 y 7 de noviembre de 1991, de los 254 diputados, solo asistieron 149.

No obstante, el esfuerzo político sostenido de las legisladoras multipartidarias derivó en la construcción de una amplia red de apoyo que trascendía los límites partidarios y contaba con respaldo de diversos sectores de la sociedad civil. Esto resultó determinante para alcanzar el quórum y asegurar los votos requeridos para la sanción de la ley de cupo femenino.

Los argumentos a favor de las cuotas de género se articularon en torno a dos líneas discursivas complementarias: una basada en el principio de justicia como respuesta a la exclusión histórica y otra sustentada en la valorización de los aportes diferenciados que las mujeres podían ofrecer al ámbito legislativo (Marx *et al.*, 2007).

Durante la sesión, las diputadas del PJ expresaron su apoyo a la ley, haciendo referencia a las conquistas históricas de las mujeres, en especial el derecho al voto, con Eva Perón como símbolo fundamental de aquella lucha.

³ Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1990, 28 y 29 de septiembre). *Diario de Sesiones*. 41.^a Reunión - Continuación de la 11.^a Sesión Ordinaria (p. 3674). <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/wdebates/Ley.24012.Debate.Cupo%20Femenino.pdf>

⁴ Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1990, 28 y 29 de septiembre). *Diario de Sesiones*. 41.^a Reunión - Continuación de la 11.^a Sesión Ordinaria (p. 3674). <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/wdebates/Ley.24012.Debate.Cupo%20Femenino.pdf>

⁵ Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1990, 28 y 29 de septiembre). *Diario de Sesiones*. 41.^a Reunión - Continuación de la 11.^a Sesión Ordinaria (p. 3674). <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/wdebates/Ley.24012.Debate.Cupo%20Femenino.pdf>

Inés Botella enfatizó en la disparidad existente entre la composición del padrón electoral femenino –que representaba el 59 %– y la escasa representación política de las mujeres, que apenas alcanzaba un 3 %, calificando esta situación como «una absoluta injusticia»⁶.

Por su parte, su compañera de bloque, la diputada nacional en representación de la provincia de San Juan, Olga Riutort, afirmó:

Para lograr la sociedad participativa y estable que dé respuestas reales a las necesidades no solo materiales, sino también espirituales del pueblo argentino, necesitamos que las mujeres puedan desempeñarse en los cargos desde los cuales se deciden, planifican y ejecutan las políticas⁷.

Riutort concluyó su participación en el debate parlamentario con un enérgico llamado:

Creo que el Congreso –la vocación democrática del pueblo argentino está puesta de manifiesto– tendrá tiempo para corregir con las leyes que sean necesarias los problemas jurídicos que plantee esta norma. Las mujeres no queremos más piropos ni flores; buscamos un hecho concreto: la sanción de esta ley⁸.

Entre los opositores, se destacaron representantes de la Unión del Centro Democrático (UCeDé) y del Movimiento al Socialismo (MAS). La UCeDé votó en contra, mientras que el MAS se abstuvo. A nivel individual, diputados de diversas fuerzas también se manifestaron en contra, invocando objeciones relacionadas con la constitucionalidad, la conveniencia y los desafíos técnicos de la ley. Desde la UCeDé –partido de orientación liberal y aliado clave del menemismo durante los años noventa– se rechazaron las políticas de acción afirmativa, sosteniendo que la igualdad de oportunidades debía sostenerse únicamente en las cualidades individuales y no en medidas normativas específicas (Barrancos, 2002; Gallo y Giacobone, 2001).

El diputado Alberto Albamonte, en nombre de la tradición liberal clásica que representaba, argumentó que la ley representaba una intervención estatal excesiva en el funcionamiento interno de los partidos políticos y atentaba contra la libre competencia electoral (Tula, 2002).

Por su parte, el diputado Luis Zamora, del MAS, ofreció una crítica desde una perspectiva clasista, sosteniendo que las condiciones de explotación y desigualdad social impedirían a las mujeres participar efectivamente en la política, por lo que la ley no mejoraría su situación real (Gallo y Giacobone, 2001; D'Andrea, 2016).

Pese a estas resistencias, la Ley n.º 24 012⁹ fue sancionada, estableciendo un piso mínimo obligatorio de representación femenina. Dora Barrancos (2002) subraya la importancia de la pluralidad de voces que se movilizaban a favor del cupo, así como el rol decisivo de las organizaciones de mujeres y del apoyo internacional en la legitimación y reconocimiento normativo de esta política.

Sin embargo, desde los medios de comunicación se difundió una interpretación simplista y carente de perspectiva de género acerca de esta conquista, predominando el uso de un lenguaje sexista y machista para relatar la discusión legislativa (Tula, 2002).

Por ejemplo, la editorial del diario *La Nación* del 27 de septiembre de 1991, citada por Barrancos (2002, pp. 153-154), sostenía que la ley «lesionaría el derecho de los ciudadanos a expresar libremente su voluntad cívica y, en última instancia, lejos de beneficiar a la mujer, la convertiría en una suerte de minusválida política, necesitada del brazo paternalista y protector de la ley».

Este tipo de cobertura periodística, además de invisibilizar el trasfondo estructural de la desigualdad de género, reforzaba imaginarios sociales que ponían en duda la legitimidad de la participación política de las mujeres.

A pesar de la oposición de los sectores conservadores, la norma fue sancionada en una sesión histórica que reconoció un nuevo derecho político a un sector históricamente excluido de la esfera pública.

⁶ Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1991, 6 y 7 de noviembre). *Diario de Sesiones*. 46.ª Reunión - Sesión Ordinaria de Prórroga (Especial) (p. 4095). <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/wdebates/Ley.24012.Debate.Cupo%20Femenino.pdf>

⁷ Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1991, 6 y 7 de noviembre). *Diario de Sesiones*. 46.ª Reunión - Sesión Ordinaria de Prórroga (Especial) (p. 4166). <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/wdebates/Ley.24012.Debate.Cupo%20Femenino.pdf>

⁸ Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1991, 6 y 7 de noviembre). *Diario de Sesiones*. 46.ª Reunión - Sesión Ordinaria de Prórroga (Especial) (p. 4168). <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/wdebates/Ley.24012.Debate.Cupo%20Femenino.pdf>

⁹ Ley n.º 24 012 (1991, 3 de diciembre). Código Electoral Nacional. Modificación. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=411>

El debate en la Cámara de Diputados constituyó un momento crucial en la lucha por la igualdad política en nuestro país. La confrontación evidenció una dicotomía: por un lado, las resistencias estructurales y culturales, expresadas en estrategias dilatorias, ausencias deliberadas y discursos que deslegitimaban la demanda femenina; por otro, la capacidad de articulación y persistencia de las legisladoras multipartidarias y sus aliados para desafiar esos obstáculos. Este choque simbolizó una disputa no solo política, sino también simbólica, en la redefinición de la democracia en Argentina.

La Ley n.º 24012 introdujo modificaciones clave al Código Electoral Nacional para garantizar la inclusión efectiva de las mujeres en las boletas electorales. Esta normativa representó un cambio significativo en el *statu quo*, a partir de la introducción de nuevas reglas para estructurar la competencia política y la presentación formal de candidaturas a cargos públicos electivos (Toppi, 2016).

La ley, inicialmente aplicable a la elección de diputados nacionales y convencionales constituyentes, obligaba a los partidos políticos a incluir al menos un 30 % de candidatas mujeres en lugares expectantes, garantizando su posibilidad real de resultar electas. El incumplimiento de este requisito facultaba a la justicia electoral a rechazar la oficialización de la lista presentada.

Si bien la sanción de la Ley n.º 24012 constituyó un avance normativo trascendental en términos de igualdad formal, en la praxis política la igualdad real continuaba siendo una utopía debido a las barreras impuestas por la cultura política patriarcal. El próximo apartado profundiza en los mecanismos de resistencia partidaria que persistieron tras la sanción de la ley y en las estrategias desplegadas por las mujeres para disputar espacios de poder en un terreno aún hostil.

5. LAGUNAS LEGALES Y RESISTENCIAS PATRIARCALES: LOS DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CUPO FEMENINO

Si bien la sanción de la ley de cupo femenino representó un avance normativo clave, su implementación enfrentó importantes vacíos legales que amenazaban con desnaturalizar su espíritu. Para corregirlos, el 8 de marzo de 1993, en el marco del Día Internacional de la Mujer, se firmó el Decreto n.º 379/93¹⁰, reglamentario de la Ley n.º 24012. Su objetivo era precisar el mecanismo de aplicación del cupo y corregir interpretaciones erróneas adoptadas por los partidos políticos (Marx *et al.*, 2008). En este sentido, estableció que el 30 % representaba un piso mínimo y que las candidatas debían ocupar lugares en las listas que aseguraran su efectiva posibilidad de elección. Esto implicaba incluir al menos una mujer si se renovaban dos bancas, o una cada dos varones cuando el número de cargos en disputa fuera mayor.

No obstante, el impacto institucional y político de la ley fue diverso y encontró múltiples obstáculos. Tras su sanción, se evidenció la persistencia de una cultura política patriarcal, donde la actividad política y el ejercicio del poder continuaban siendo concebidos como espacios masculinos. Esto se tradujo en estrategias partidistas de cumplimiento meramente formal, en las que se respetaba el porcentaje mínimo de mujeres, pero relegándolas a los últimos lugares de las listas, sin posibilidad real de resultar electas (Archenti, 2011; 2014). Esta práctica instauró lo que se conoce como «techo de cristal», un límite invisible que impide el acceso de las mujeres a posiciones de poder, aun cuando existen avances formales en la ley que pretenden revertirlos. Las elecciones legislativas de 1993 —a pesar de la claridad del decreto reglamentario— mostraron el carácter sistemático de estas resistencias al ubicarlas en posiciones no expectantes (Tula, 2002; Vázquez, 2002).

Una objeción recurrente señalaba que, si un partido renovaba dos bancas, ubicar a una mujer en segundo lugar equivalía a imponer un 50 % de candidatas. Desde esta perspectiva, se alegaba que la expresión «con probabilidad de ser electa» debía aplicarse al total de escaños en juego en el distrito, y no a los que un partido específico pudiera renovar (Marx *et al.*, 2007). Esta interpretación desvirtuaba el espíritu de la ley, cuyo objetivo no era asegurar una representación simbólica, sino garantizar la inclusión efectiva de mujeres en cargos electivos.

Ante estas resistencias, las militantes de distintos partidos comenzaron a organizarse para vigilar el cumplimiento del cupo y denunciar la vulneración del espíritu de la norma. Un antecedente relevante fue la

¹⁰ Decreto n.º 379/1993 (1993, 11 de marzo). Cupo femenino en listas de candidatos. <http://www.saij.gob.ar/379-nacional-cupo-femenino-listas-candidatos-dn19930000379-1993-03-08/123456789-0abc-973-0000-3991soterced?q=%28numero-norma%3A379%20AND%20fecha%3A1993%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia/Derogada%7CAutor%7CJurisdicci%F3n/Nacional&t=1>

creación en 1992, mediante el Decreto n.º 1426/92¹¹, del Consejo Nacional de la Mujer –organismo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional– que asumió un papel clave en la vigilancia de las listas partidarias, solicitando correcciones o presentando recursos de amparo ante la justicia electoral cuando éstas incumplían la ley (Marx *et al.*, 2008).

Uno de los principales obstáculos fue la negativa inicial de los tribunales a aceptar impugnaciones si no provenían de las candidatas afectadas, criterio que restringía severamente la posibilidad de control ciudadano sobre el cumplimiento de la ley. Las mujeres que presentaron acciones legales fueron objeto de presiones por parte de sus propios partidos, incluyendo amenazas de expulsión. A pesar de ello, muchas se mantuvieron firmes y obtuvieron fallos favorables (Tula, 2002). Un caso emblemático fue el de Darci Beatriz Sampietro, candidata del PJ en Entre Ríos, quien logró ser incluida en el tercer lugar de la lista gracias a una sentencia de la Cámara Nacional Electoral (Marx *et al.*, 2007).

En este contexto, la reforma constitucional de 1994 ofreció una oportunidad histórica para consolidar normativamente el principio de igualdad de género, integrando avances legales –como el cupo femenino– dentro de un marco constitucional más amplio. La Convención Constituyente, integrada en un tercio por mujeres –gracias al cupo legal–, enfrentó debates intensos en torno a las acciones positivas concebidas como medidas ampliatorias de derechos y de perfeccionamiento democrático (Caminotti, 2014). En el art. 37 del texto constitucional¹² se incorporó el compromiso con este tipo de políticas como garantía de igualdad real de oportunidades en el acceso a cargos electivos y partidarios. Además, se otorgó jerarquía constitucional a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), conforme al art. 75, inciso 22, y se habilitó al Congreso, en el inciso 23 del mismo artículo, a legislar medidas que promuevan la igualdad sustantiva, en particular en relación con mujeres, niños, personas mayores y con discapacidad.

La consagración constitucional del principio de paridad tuvo efectos concretos. En 1995, la Cámara Nacional Electoral reconoció la legitimidad del Consejo Nacional de la Mujer para accionar judicialmente en representación de candidatas damnificadas. Ese mismo año, se produjo otro avance decisivo: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos intervino en el caso de María Merciadri de Morini, afiliada a la UCR, quien en 1994 denunció la exclusión de mujeres de listas partidarias, sentando un precedente clave en el plano internacional (Marx *et al.*, 2008).

Sin embargo, las cuotas legales no estuvieron exentas de críticas y limitaciones. Archenti (2011) identifica tres tipos de restricciones: las derivadas del propio diseño normativo –como el porcentaje del 30 %, fijado de manera arbitraria, en el marco de una negociación política–, las que surgen de su interpretación minimalista que convierten el piso legal en un techo simbólico, y las vinculadas al funcionamiento interno de los partidos, donde la selección de candidatas sigue controlada por cúpulas dirigenciales y mediada por relaciones de lealtad o parentesco.

En esta línea, Caminotti y Freidenberg (2016, p. 36) señalan que:

los cálculos estratégicos de las élites y las carreras políticas de las candidatas parecieran ser factores de peso en un marco donde las leyes de cuota dejan amplio espacio de interpretación y de maniobra. Por lo tanto, existirían filtros partidarios y de comportamiento de los actores que condicionan la implementación de las cuotas.

Para corregir las limitaciones existentes y unificar criterios ante las discrepancias entre partidos políticos y fallos judiciales, en el año 2000 el presidente Fernando de la Rúa impulsó el Decreto n.º 1246/2000¹³ en sustitución del Decreto n.º 379/93. El nuevo instrumento reafirmó la aplicación de la ley para todos los cargos electivos nacionales –incluyendo diputados, senadores¹⁴ y convencionales constituyentes–, aclaró que el

¹¹ Decreto n.º 1426/92 (1992, 13 de agosto). Créase, con dependencia directa del Presidente de la Nación, el Consejo Nacional de la Mujer. Funciones. Integración. Aprobación de la estructura organizativa. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1426-1992-9837/texto>

¹² En la disposición transitoria segunda se aclara que «las acciones positivas a las que alude el art. 37 en su último párrafo no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine».

¹³ Decreto n.º 1246/2000 (2001, 4 de enero). Decreto Reglamentario del Código Electoral Nacional. <http://www.saij.gob.ar/1246-nacional-decreto-reglamentario-codigo-electoral-nacional-dn20000001246-2000-12-28/123456789-0abc-642-1000-0002soterced?q=%28numero-norma%3A1246%20AND%20fecha%3A2000%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n/Nacional&t=1>

¹⁴ La Ley de Cupo Femenino en sus orígenes solo se aplicaba a diputados y convencionales constituyentes porque la elección de senadores era indirecta. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 cambia ese tipo de elección de los representantes de la Cámara Alta.

30 % constituía un mínimo obligatorio y estableció que, ante la renuncia, fallecimiento o incapacidad de una candidata, su reemplazo debía ser otra mujer, garantizando la continuidad de la representación femenina. Asimismo, amplió la facultad para impugnar listas, habilitando a cualquier elector inscripto en el padrón electoral a realizar dicha acción, superando la limitación previa que restringía ese derecho exclusivamente a las candidatas afectadas (Vargas, 2022).

En términos simbólicos y políticos, la Ley de Cupo Femenino supuso un quiebre: instaló en el debate público la noción de que la exclusión de las mujeres de los espacios de decisión no era ni natural ni inevitable, sino el resultado de estructuras sociales desiguales. Esta ausencia deliberada, como sostiene Caminotti (2013), resulta profundamente problemática en términos de representación democrática de la diversidad social.

Por tanto, esta herramienta legal, si bien limitada a los ámbitos legislativos, abrió una discusión más amplia sobre la representación democrática y la necesidad de construir instituciones inclusivas. En efecto, su implementación tuvo impactos cuantitativos significativos. Marx *et al.* (2008) señalan que en las elecciones de 1993 la representación femenina en la Cámara de Diputados creció del 4,3 % al 13,6 %, y alcanzó el 35,8 % en 2005. En el Senado, las mujeres pasaron de representar el 5,8 % antes de 2001 al 37,1 % ese mismo año y a un 42,3 % en 2005.

Si bien la implementación de la Ley de Cupo Femenino produjo avances significativos en la composición parlamentaria, la igualdad real continuó siendo un desafío pendiente. Las persistentes barreras culturales, institucionales y estructurales, junto con el control que las élites partidarias ejercen sobre la confección de listas, limitaron la participación plena de las mujeres. Frente a estos obstáculos, la lucha feminista se reorientó hacia la promoción de mecanismos que posibiliten transformaciones culturales e institucionales profundas, necesarias para garantizar una igualdad sustantiva y no solamente simbólica.

6. LA PARIDAD COMO PRINCIPIO: FUNDAMENTOS, ALCANCES Y TENSIONES CON EL MODELO DE CUOTAS

Argentina fue pionera en la implementación de medidas de acción positiva para reducir la desigualdad de género en la representación política. La Ley de Cupo Femenino estableció un mínimo obligatorio del 30 % de mujeres en las listas electorales, bajo pena de nulidad, lo que representó un avance normativo sin precedentes (Archenti, 2011; Marx *et al.*, 2008). A diferencia de los modelos europeos basados en cuotas voluntarias, en nuestro país estas medidas fueron incorporadas al Código Electoral como requisito para la oficialización de candidaturas (Archenti, 2002; Marx *et al.*, 2006; Vázquez, 2002). Esta experiencia inspiró a más de cien Estados –con diferentes niveles de desarrollo y organización política– a adoptar esquemas similares mediante cuotas voluntarias internas o legislación electoral (Caminotti y Freidenberg, 2016).

Las cuotas no solo ampliaron el acceso formal de las mujeres a cargos electivos, sino que además promovieron la inclusión de agendas de género en el debate legislativo. Sin embargo, aunque éstas fueron significativas, resultaron insuficientes para construir un sistema de representación de género más equitativo, articulado entre partidos políticos y movimiento feminista, para canalizar demandas y ejercer presión política (Archenti, 2002).

Las limitaciones de las cuotas reactivaron críticas históricas del feminismo a la democracia liberal, especialmente su concepto de «individuo neutro» y la separación entre lo público y lo privado, que encubren desigualdades estructurales (Archenti y Tula, 2019). La práctica política evidenció que, a pesar del respaldo normativo, el acceso real de las mujeres a espacios de poder seguía siendo restringido. Esto se debía a estructuras partidarias excluyentes y a una cultura política patriarcal que mantenía la subrepresentación femenina y limitaba la incorporación de demandas de género en la agenda pública.

Este escenario evidenció un «déficit democrático» (Ríos Tobar, 2008; Torres García, 2012) que fue reconocido en la «1.ª Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones» y en la Declaración de Atenas de 1992 (Tula y Martín, 2021). Para revertir esta situación, se volvió necesario avanzar hacia una legislación orientada por el principio de igualdad política e inspirada en el derecho internacional de los derechos humanos (Torres García, 2012).

A comienzos del siglo XXI, los feminismos comenzaron a exigir un cambio de paradigma: la paridad de género como un principio estructural de representación política. A diferencia de las cuotas, que operan como medidas transitorias para corregir desequilibrios históricos, la paridad se propone como un principio estructurante de la representación democrática, que asegura una distribución igualitaria y permanente del

poder político entre mujeres y varones. Su aplicación exige un equilibrio numérico del 50 % por sexo en las boletas electorales, organizado de forma alternada y secuencial (Archenti, 2014; Archenti y Tula, 2019; Cano Colazo, 2022; Torres García, 2012).

Este principio no solo corrige desigualdades en la oferta electoral, sino que también persigue una transformación cultural y simbólica profunda: redefinir el poder político como un espacio compartido, desplazando la figura hegemónica masculina que históricamente lo ha dominado (Tula y Martín, 2021; Cano Colazo, 2022).

La paridad articula criterios cuantitativos y cualitativos para revertir la subrepresentación femenina y contribuir al fortalecimiento de la calidad democrática (Aldegue Cerdá, 2020). La democracia paritaria implica la construcción de un nuevo pacto social que garantice el equilibrio entre varones y mujeres en todos los ámbitos de la vida colectiva. Esto requiere avanzar hacia una redistribución equitativa de responsabilidades promoviendo una lógica de corresponsabilidad que cuestione las jerarquías de género históricamente consolidadas (Tula, 2023). Como sostiene Álvarez Rodríguez (2017), se trata de construir una democracia de iguales en la que mujeres y varones compartan de forma equitativa el poder, las responsabilidades y la posibilidad real de influir en decisiones colectivas.

Debido a sus características distintivas, la paridad resuelve varios problemas que limitaban la igualdad durante la vigencia de la ley de Cupo Femenino, tales como el mandato de posición, el porcentaje arbitrario del 30 % y la amplia discrecionalidad partidaria en su interpretación (Albaine, 2015; Archenti, 2011; Cano Colazo, 2022). En esta línea, Caminotti y Del Cogliano (2019, p. 207) advierten que la paridad se concibe como «un principio de representación y un compromiso permanente del Estado con la inclusión política».

En el plano internacional, Francia fue pionera en legislar sobre paridad de género a comienzos del siglo XXI, estableciendo un precedente formal para la igualdad política entre mujeres y varones (Albaine, 2015) al incorporar –en su texto constitucional– el concepto de democracia paritaria referido al acceso equilibrado de varones y mujeres a mandatos y funciones (ONU Mujeres, 2017). Esta iniciativa inspiró a otras regiones, incluyendo América Latina, a incluir el principio de paridad en la normativa electoral. Como señala Cano Colazo (2022), la paridad política se fue aplicando progresivamente en países como Bolivia (2009), Costa Rica (2009), Ecuador (2010), Nicaragua (2012), Panamá (2012), México (2014), Venezuela (2015), Honduras (2016) y Argentina (2017), lo que evidencia una tendencia regional hacia la institucionalización de mecanismos más equitativos de representación política.

En Argentina, el camino hacia la paridad se gestó inicialmente en experiencias subnacionales. Entre 2000 y 2002, provincias como Santiago del Estero, Córdoba y Río Negro adoptaron leyes paritarias orientadas a garantizar una representación equitativa en los cargos legislativos (Caminotti y Del Cogliano, 2019). Estas primeras iniciativas funcionaron como modelo para otras jurisdicciones –entre ellas, Buenos Aires, Salta, Chubut y Neuquén– que, en 2016, adoptaron legislaciones similares (Cano y Cano, 2018). Este proceso resultó clave para allanar el camino hacia la sanción de la Ley Nacional n.º 27412 en el año 2017¹⁵. Esta norma, fruto de una articulación estratégica entre legisladoras de diferentes bloques partidarios y el activismo feminista, consagró la paridad como un principio democrático fundamental en el diseño institucional del sistema político argentino.

El debate parlamentario sobre la paridad tuvo lugar en un contexto adverso para las mujeres, condicionado por las políticas neoliberales del macrismo (2015-2019). Sin embargo, el proyecto logró avanzar en la Cámara de Diputados gracias al trabajo coordinado de legisladoras de diversos bloques que, desde la Comisión Multipartidaria por la Paridad, construyeron consensos en torno al texto previamente aprobado en el Senado (Vargas, 2022). Esa acción conjunta reafirmó el rol estratégico de las alianzas multipartidarias y la construcción de consensos para promover la agenda de igualdad.

El 12 de septiembre de 2017, el proyecto fue tratado en un plenario conjunto de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Justicia y Familia, y Mujer, Niñez y Adolescencia¹⁶. El objetivo fue debatir los alcances de la propuesta y acordar la firma del dictamen que facilitara su tratamiento en el recinto. Participaron legisladores/as, representantes de organizaciones de la sociedad civil –como Cippec, MuMaLa, ELA y Amnistía Internacional Argentina– y referentes destacadas como Luiza Carvalho (ONU Mujeres), Norma Allegrone (autora de una de las primeras iniciativas de cupo en la década de los noventa) y Virginia Franganillo (Parlamento de las Mujeres de la Ciudad de Buenos Aires), entre otras.

¹⁵ Ley n.º 27412 (2017, 15 de diciembre). Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. Código Electoral Nacional y Leyes 26571 y 23298 – Modificación. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=304794>

¹⁶ Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2017, 12 de septiembre). *Versión taquigráfica reunión de Comisión de Asuntos Constitucionales*. <https://hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/caconstitucionales/reuniones/vts/vtcom.html?id=190>

A pesar del acuerdo alcanzado, el debate parlamentario se postergó durante algunos meses. Finalmente, el 23 de noviembre de 2017, se sancionó la Ley n.º 27 412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. Esta normativa introdujo modificaciones al Código Electoral Nacional para democratizar la participación política en los procesos electorales de acuerdo con un criterio de justicia de género.

En aquella jornada histórica, tanto la persistencia como la articulación política de legisladoras de distintos bloques resultaron determinantes para destrabar el proceso. Una estrategia parlamentaria eficaz permitió incluir el proyecto como último punto del orden del día de una sesión convocada originalmente para otros fines. Esta maniobra, lejos de ser improvisada, formó parte de una estrategia cuidadosamente planificada, que permitió forzar su tratamiento y obtener la sanción de la ley con una amplia mayoría –165 votos afirmativos, 4 negativos y 2 abstenciones–, estableciendo la paridad en la conformación de listas para cargos legislativos nacionales: diputados/as, senadores/as y representantes del Parlamento del Mercosur (Vargas, 2022).

El eje central de esta legislación es garantizar una representación equilibrada de hombres y mujeres en las boletas electorales. Para ello, además de establecer la paridad, incorporó el principio de alternancia, que busca superar las limitaciones del antiguo sistema de cupo femenino mediante la disposición intercalada de candidaturas, promoviendo una inclusión política más real y efectiva de las mujeres.

Sin embargo, como advierte Salgueiro (2022), una debilidad significativa de la ley radica en la ausencia de criterios que determinen quién debe ocupar el primer lugar en las listas electorales. A diferencia de otros países de la región, que establecen un umbral mínimo de listas encabezadas por mujeres¹⁷, en Argentina esta omisión puede comprometer la efectividad del principio de paridad. Esta situación afecta especialmente a distritos que eligen un número impar de bancas, impactando en la ubicación de las candidatas y, en consecuencia, en la configuración final de los cuerpos legislativos.

Más allá de los avances normativos, la implementación de la paridad no ha estado exenta de resistencias. La creciente presencia femenina en espacios de poder ha generado respuestas patriarcales, manifestadas en diversas formas de violencia política por razones de género (Albaine, 2015). En Argentina, esta problemática fue reconocida a través de la sanción de la Ley n.º 27 533¹⁸, que incorporó esta tipificación en la Ley n.º 26 485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres¹⁹ (Vargas, 2022).

A pesar de sus limitaciones, como sostienen Ciancaglini Troller y Gómez (2024), la Ley n.º 27 412 constituye una base imprescindible para cuestionar y transformar las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que históricamente han perpetuado prácticas discriminatorias. Esta transformación requiere, por un lado, desmontar los dispositivos que continúan relegando a las mujeres al ámbito privado-doméstico y, por otro, generar condiciones que favorezcan la valorización de sus voces y su capacidad de incidir en las decisiones colectivas.

Aunque persisten numerosos desafíos, la paridad representa un hito en las luchas por la igualdad de género. No obstante, desde una perspectiva feminista, la ampliación de derechos políticos es insuficiente si no se cuestionan simultáneamente los mandatos de género que sostienen la tradicional división sexual del trabajo. Romper la dicotomía entre lo público y lo privado, y redistribuir de manera equitativa las tareas de cuidado, son condiciones necesarias para construir una ciudadanía plena y efectivamente igualitaria (Archenti y Tula, 2019; Gómez, 2020).

En definitiva, la paridad como principio no solo implica la transformación formal de las reglas electorales, sino que exige un cambio cultural profundo y sostenido que promueva el ejercicio pleno de la participación política de las mujeres y garantice que sus voces, experiencias y perspectivas se reflejen en las decisiones colectivas y en la construcción de un sistema democrático más inclusivo y representativo.

¹⁷ En el caso de Bolivia, por ejemplo, la Ley 026 del Régimen Electoral, sancionada en 2010, exige que en circunscripciones uninominales se respete la paridad mediante la alternancia entre titulares y suplentes, y que al menos el 50 % de las candidaturas titulares sean encabezadas por mujeres a fin de evitar la sobrerepresentación masculina. Este criterio también se extiende a las listas de pueblos originarios campesinos. En las circunscripciones plurinominales, en cambio, se prioriza a las mujeres cuando el número de escaños es impar (Tula, 2021).

¹⁸ Ley n.º 27 533 (2019, 20 de diciembre). Ley de Protección Integral a las Mujeres. Ley n.º 26 485. Modificación. [http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333514#:~:text=Resumen%3A,VIOLENCIA%20POLITICA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES.&text=Esta%20norma%20modifica%20o%20complementa,por%201%20norma\(s\)](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333514#:~:text=Resumen%3A,VIOLENCIA%20POLITICA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES.&text=Esta%20norma%20modifica%20o%20complementa,por%201%20norma(s))

¹⁹ Ley n.º 26 485 (2009, 14 de abril). Ley de Protección Integral a las Mujeres. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=152155>

7. REFLEXIONES FINALES

La organización y lucha de los feminismos ha sido clave para revertir siglos de exclusión política y cuestionar las bases estructurales de la democracia liberal. El derecho a la representación política, formalmente garantizado desde la sanción de la Ley n.º 13010, significó un avance fundamental, aunque insuficiente. Si bien desde 1951 las mujeres adquirieron la capacidad legal de elegir y ser elegidas, el acceso efectivo a los espacios de poder continuó condicionado por mecanismos formales e informales de exclusión que las relegaron a un rol secundario, meramente electoral.

La Ley n.º 24012 de Cupo Femenino representó un paso decisivo al reconocer la necesidad de medidas correctivas frente a esta desigualdad estructural. Sin embargo, su aplicación puso en evidencia los límites de las herramientas normativas cuando el patriarcado persiste dentro de las estructuras partidarias. Las interpretaciones restrictivas y las resistencias internas de los partidos políticos demostraron que la conquista de un derecho, por sí sola, no garantiza la igualdad, si no se acompaña de voluntad política y transformación cultural.

Frente a este escenario, la paridad emergió como un cambio de paradigma que redefine la representación política con un espíritu de justicia social. La sanción de la Ley n.º 27412 constituyó una conquista emblemática, resultado de una articulación transversal entre legisladoras, activistas y organizaciones sociales que posicionaron la igualdad de género como un imperativo democrático ineludible y transformador.

No obstante, este avance enfrentó resistencias. La creciente presencia de mujeres en la política activó nuevas formas de violencia simbólica, mediática e institucional, evidenciando que los desafíos persisten más allá de los marcos legales. Democratizar la política exige dismantelar las jerarquías de género que aún atraviesan la cultura partidaria, los medios de comunicación y las prácticas institucionales.

En este sentido, desde una mirada feminista, la ampliación de derechos debe ir acompañada de una redistribución equitativa de las responsabilidades familiares y de la ruptura de la dicotomía entre lo público y lo privado. Solo así podrá construirse una ciudadanía sustantiva, donde la igualdad formal se traduzca en igualdad real.

La paridad, por tanto, no debe entenderse como un punto de llegada, sino como un punto de partida. Como principio político, ésta interpela nuestras concepciones sobre el poder, la representación y la democracia. En este camino, los feminismos siguen siendo actores centrales para disputar sentidos, desnaturalizar desigualdades y sostener el horizonte de una democracia igualitaria, inclusiva y plural.

Desde esta perspectiva, los feminismos se configuran como un movimiento político emancipador que denuncia las desigualdades estructurales y promueve su transformación. En su núcleo crítico se encuentra la impugnación del sujeto político universal –históricamente masculino– y la afirmación del derecho de las mujeres a protagonizar su propia historia colectiva. Como señala Varela (2005), el feminismo ha puesto en el centro de la cuestión que el varón ya no puede seguir siendo concebido como medida de lo humano ni como modelo de lo político.

Construir una democracia paritaria implica más que el reconocimiento normativo: requiere transformar prácticas políticas, imaginarios sociales y vínculos de poder. En ese horizonte, los feminismos disputan no solo espacios, sino también sentidos, reclamando el derecho a reescribir las reglas de lo político en clave de justicia, pluralidad y equidad.

Finalmente, ante el avance de discursos y políticas libertarias que atacan, cuestionan y deslegitiman las conquistas feministas de las últimas décadas –incluidas las medidas de acción positiva–, y frente a la eliminación, por parte del actual gobierno, de regulaciones que garantizaban la paridad en el ámbito empresarial y de las asociaciones civiles, cabe preguntarse: ¿están en riesgo no solo la paridad en los espacios de representación política, sino también los logros que, tras décadas de lucha feminista, permitieron avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria?

Aunque esta pregunta permanece abierta, obliga a reafirmar, con más fuerza que nunca, la necesidad de sostener la lucha feminista como práctica de resistencia activa, para continuar disputando sentidos, defendiendo derechos y consolidando el lugar conquistado por las mujeres en los espacios de decisión política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acha, O. y Halperin, P. (2000). *Cuerpos, géneros e identidades: estudios de historia de género en Argentina*. Ediciones del Signo.

- Albaine, L. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (52), 145-162. <https://doi.org/10.17141/iconos.52.2015.1675>
- Aldeguez Cerdá, B. (2020). Democracia paritaria. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, (19), 342-364. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5716>
- Álvarez Rodríguez, I. (2017). Sobre la democracia paritaria. *FORO: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 20(1), 191-217. <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/57533>
- Archenti, N. (2002). Los caminos de la inclusión política, acciones afirmativas de género. En S. Vázquez (comp.), *Hombres públicos, mujeres públicas* (pp. 25-58). Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Sergio Karakachoff.
- Archenti, N. (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe: percepciones y opiniones de los líderes de la región* [serie Mujer y Desarrollo n.º 108]. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/5835>
- Archenti, N. (2014). El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 304-332. https://www.tse.go.cr/revista/art/17/nelida_archenti.pdf
- Archenti, N. y Tula, M. I. (eds.) (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Heliasta.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2019). Teoría y política en clave de género. *Colección*, 30(1), 13-43. <http://hdl.handle.net/11336/122013>
- Aristóteles (1988). *Política* [obra original del s. IV a. C.] (M. García Valdés, trad.). Editorial Gredos.
- Barrancos, D. (2002). *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres*. Fondo de Cultura Económica.
- Barrancos, D. (2010). *Mujeres en la sociedad argentina: una historia de cinco siglos* (2.ª ed.). Editorial Sudamericana.
- Berger, P. y Luckmann, T. (2005). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Editorial Anagrama.
- Caminotti, M. (2013). La representación política de las mujeres en el período democrático. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(2), 229-237. <https://revista.saap.org.ar/index.php/revista/article/view/294>
- Caminotti, M. (2014). Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 23(2), 65-85. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/87>
- Caminotti, M. y Del Cogliano, N. (2019). El origen de la «primera generación» de reformas de paridad de género en América Latina. *Evidencia de Argentina. Política y Gobierno*, 26(2), 205-218. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1298>
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. D. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-144. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3)
- Cano, M. S. y Cano, J. E. (2018). Paridad de género en los debates políticos argentinos. *Revista Punto Género*, (8), 39-54. <https://doi.org/10.5354/2735-7473.2017.48400>
- Cano Colazo, M. V. (2022). De las Acciones Afirmativas a la Paridad Política. El caso argentino. *ARANDU-UTIC: Revista Científica Internacional*, 9(1), 207-237. <https://www.uticvirtual.edu.py/revista.ojs/index.php/revistas/article/view/146>
- Ciancaglini Troller, Á. y Gómez, V. M. (2024). Paridad de género: un eje insoslayable en el debate sobre la regulación de los partidos políticos. Una mirada desde la experiencia en Argentina. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54(141), 1-21. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a3>
- D'Andrea, J. A. (2016). «Ni piropos ni flores: Queremos la ley». *Los debates parlamentarios en torno a la Ley de Cupo Femenino en la Argentina (1990-1991)* [V Congreso de Estudios sobre el Peronismo]. Red de Estudios sobre el Peronismo. <http://redesperonismo.org/wp-content/uploads/2019/03/DAndrea.pdf>
- Gallo, E. R. y Giacobone, C. A. (2001). *Cupo femenino en la política argentina: ley nacional, leyes provinciales, debates parlamentarios, normativa internacional, jurisprudencia*. Eudeba.
- Gómez, V. M. (2020). Paridad de género en clave republicana. *Derechos en Acción*, 15(15), 554-571. <https://doi.org/10.24215/25251678e413>
- Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M. (2006). Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Política: Revista de Ciencia Política*, (46), 61-81. <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/17262>
- Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras: cupo de género y política en Argentina y Brasil*. Siglo XXI.
- Marx, J., Caminotti, M. y Borner, J. (2008). ¿En pie de igualdad? Quince años de cupo femenino en Argentina. En M. Ríos Tobar (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 99-127). FLACSO e IDEA Internacional.
- ONU Mujeres (2017). *Paridad de Género: política e instituciones. Hacia una democracia paritaria* [Colección de documentos-guía para poderes públicos y tomadores de decisión en América Latina y El Caribe, n.º 3/2017]. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/2/paridad-de-genero-politica-e-instituciones#view>
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Anthropos.
- Rincón Covelli, T. (2017). La acción afirmativa: una estrategia polémica desde las concepciones de la justicia pero necesaria como garantía de ejercicio de derechos humanos. En T. González Luna, J. Rodríguez Zepeda y A.

- Sahuí Maldonado (coords.), *Para discutir la acción afirmativa. Teorías y normas* (pp. 69-99). Universidad de Guadalajara.
- Ríos Tobar, M. (2008). *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. FLACSO e IDEA Internacional. <https://www.idea.int/publications/catalogue/mujer-y-politica-el-impacto-de-las-cuotas-de-genero-en-america-latina?lang=es>
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates*, (16), 109-129. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i16.75>
- Rodríguez Zepeda, J. (2017). Tratamiento preferencial e igualdad: el concepto de acción afirmativa. En T. González Luna, J. Rodríguez Zepeda y A. Sahuí Maldonado (coords.), *Para discutir la acción afirmativa. Teorías y normas* (pp. 23-67). Universidad de Guadalajara.
- Rousseau, J. J. (2006). *Emilio o la educación*. Gradifco.
- Salgueiro, C. (2022). Evaluando la paridad en América Latina: los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y México desde una perspectiva comparada. *Estado Abierto*, 6(3), 83-113. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/320>
- Solana Dueso, J. (2005). La construcción de la diferencia sexual en Aristóteles. *Convivium: Revista de Filosofía*, (18), 23-46. <https://raco.cat/index.php/Convivium/article/view/73228>
- Toppi, H. P. (2016). Poder de agenda, contexto y cambio institucional como proceso en Argentina: los casos de la Ley de Cuotas de Género y la Ley de Lemas. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 7(11), 121-166. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/3455>
- Torres García, I. (2012). Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 27-41. https://www.tse.go.cr/revista/art/14/torres_garcia.pdf
- Tula, M. I. (2002). La Ley de Cupo en la Argentina: la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno. En S. Vázquez (ed.), *Hombres públicos, mujeres públicas* (pp. 59-89). Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Sergio Karakachoff.
- Tula, M. I. (2021). Elecciones y paridad de género en Bolivia. *Estudios*, (46), 55-74. <https://doi.org/10.31050/re.vi46.34009>
- Tula, M. I. (2023). Recorrido histórico-político de la participación de mujeres en Argentina. *Continuidades y desafíos. Papeles del Centro*, 17(27), artículo e0035. <https://doi.org/10.14409/pc.2023.27.e0035>
- Tula, M. I. y Martín, M. E. (2021). *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política* (1.ª ed.). Universidad de Buenos Aires. http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsdli/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=libuba&cl=CL1&d=HWA_5211
- Varela, N. (2005). *Feminismo para principiantes*. Ediciones B.
- Vargas, M. C. (2022). Ciudadanas, militantes y representantes. Participación política y reivindicación de derechos políticos en Argentina. *Tramas Sociales: Revista del Gabinete de Estudios e Investigación en Sociología (GEIS)*, 4(4), 81-104. <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/tramassociales/article/view/942>
- Vázquez, S. (ed.) (2002). *Hombres públicos, mujeres públicas*. Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Sergio Karakachoff. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/02094.pdf>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 30-07-2025
Modificado: 30-10-2025
Aceptado: 30-10-2025
Publicado: 27-11-2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11569>
Páginas: 60-77

Referencia: Baz Vicente, R. (2025). Administración General del Estado y personas con discapacidad: régimen jurídico y desafíos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 60-77. <https://doi.org/10.24965/gapp.11569>

Administración General del Estado y personas con discapacidad: régimen jurídico y desafíos

General Administration of the State and people with disability: Legal framework and challenges

Baz Vicente, Rubén

Funcionario de carrera de la Administración General del Estado, en excedencia (España – Spain)
rubenbazvicente@hotmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Derecho (Universidad de Salamanca), máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional (Universidad de Vigo), máster interuniversitario en Sostenibilidad y Responsabilidad Social Corporativa (UNED-Universitat Jaume I) y diplomado en Altos Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ha realizado los Programas Ejecutivos de Liderazgo Público del IE Business School y en Gobernanza del Sector Público de ESADE. Funcionario de carrera del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado y de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos del Estado, actualmente en excedencia. Ha sido secretario general técnico de Derechos Sociales y Agenda 2030 y subsecretario de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Actualmente es responsable de relaciones institucionales y sostenibilidad en Philip Morris Spain.

RESUMEN

Objetivos: en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), no existe un único repositorio que sirva de referencia para conocer el número de personas con discapacidad que acceden a la función pública en las diferentes convocatorias ni, en consecuencia, tampoco cuál es el número total de personas con discapacidad que emplea. **Metodología:** se estudian distintas convocatorias de acceso y promoción de personas con discapacidad en el ámbito de la AGE, de varios años, relativas tanto a personal funcionario como laboral, así como de distintos ministerios. **Resultados:** a pesar de la existencia de cupos de reserva de plazas para las personas con discapacidad, la realidad muestra que su virtualidad sólo es efectiva en el momento de la convocatoria (aunque a veces ni siquiera), pero difiere bastante de la realidad del número de personas de este colectivo que superan las pruebas. **Conclusiones:** teniendo en cuenta que la discapacidad es una política transversal, las medidas de discriminación positiva deben tener un impacto real, y no quedarse sólo en el mero cumplimiento de los cupos de reserva en las convocatorias de los procesos selectivos. En este sentido, en el artículo se efectúan una serie de recomendaciones que pueden contribuir a la mejora tanto del acceso a la función pública como de la carrera profesional de las personas con discapacidad.

PALABRAS CLAVE

Personas con discapacidad; igualdad de oportunidades; inclusión; acceso al empleo público y carrera profesional.

ABSTRACT

Objectives: Within the scope of the General Administration of the State, there is no single repository that serves as a reference to know the number of people with disabilities who access the public service

in the different calls nor, consequently, what is the total number of people with disabilities that it employs.

Methodology: Different calls for access and promotion of people with disabilities in the framework of the General Administration of the State, of several years, related to both civil servants and ordinary employees, as well as from different ministries, are studied. **Results:** Despite the existence of job vacancies reserved for people with disabilities, the reality shows that its virtuality is only effective at the time of the call (although sometimes not even at all), but it differs quite a bit from the reality of the number of people in this group who pass the processes. **Conclusions:** Taking into account that disability is a cross-cutting policy, positive discrimination measures must have a real impact, and not just comply with the reserve quotas in the calls for selection processes. In this regard, the article makes a several recommendations that can contribute to improving both access to the civil service and the professional career of people with disabilities.

KEYWORDS

People with disabilities; equal opportunities; inclusion; access to public employment and professional career.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. JUSTIFICACIÓN. 1.2. OBJETIVOS. 1.3. METODOLOGÍA. 2. RÉGIMEN JURÍDICO. 2.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA. 2.2. MARCO JURÍDICO VIGENTE: PARTICULARIDADES EN EL ÁMBITO PÚBLICO. 2.3. INNOVACIONES JURÍDICAS MÁS RECIENTES. 3. ESPECIAL REFERENCIA AL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO Y CARRERA PROFESIONAL. 3.1. ANTECEDENTES. 3.2. EVOLUCIÓN. 4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE DISTINTOS PROCESOS SELECTIVOS. 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*. 5.1. CONCLUSIONES. 5.2. PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación

El presente estudio se centra en el análisis del acceso al empleo público por parte de las personas con discapacidad en España, específicamente en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE). La justificación de este trabajo radica en la importancia del empleo como un factor clave para la inclusión social y la autonomía de las personas con discapacidad, así como en el papel del sector público como modelo de inclusión y cumplimiento de las exigencias en materia de igualdad de oportunidades.

Es preciso señalar que esta materia se enmarca en la dimensión social del desarrollo sostenible, por cuanto se refiere a las personas con discapacidad y su relación con el entorno. De aquí que nos encontremos ante una dimensión asociada a lo político-institucional (Parada-Zuluaga y Sánchez-Vásquez, 2014).

Además, en relación con la responsabilidad social corporativa, la Administración «debe tener un papel activo e integrar y asumir el planteamiento responsable en sus propias actuaciones» (Puig, 2009, p. 354).

El empleo es un aspecto fundamental de toda persona para la plena participación en la sociedad. Sin embargo, las personas con discapacidad siguen enfrentando barreras significativas para acceder al mercado laboral. En este sentido, las personas con discapacidad aún afrontan obstáculos considerables en el acceso a la asistencia sanitaria, la educación, el empleo y las actividades recreativas, así como en la participación en la vida política, y sufren un mayor riesgo de pobreza o exclusión social (28,4 %) que las personas sin discapacidad (18,4 %)¹.

Las barreras son de diversos tipos, aunque se pueden compendiar en los siguientes tipos (Fundación Adecco, 2025, pp. 16-17):

- a) Físicas y de accesibilidad (falta de adaptación de las infraestructuras –ascensores, rampas, ausencia de medidas de accesibilidad sensorial–, transporte y desplazamiento).
- b) Pedagógicas y curriculares (dificultades relacionadas con la metodología de enseñanza, el currículo y los apoyos educativos).

¹ Comisión Europea (2021). Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0101>

- c) Actitudinales (como prejuicios, expectativas bajas y actitudes de sobreprotección hacia las personas con discapacidad, tanto de sus propias familias como de la sociedad en general, que terminan limitando sus oportunidades).
- d) Tecnológicas y de comunicación (tanto desde el punto de vista de brecha digital o carencia de acceso a medios tecnológicos como la falta de adecuación de estos; por ejemplo, videos sin subtítular o sin intérprete de lengua de signos que excluyen a alumnos con discapacidad auditiva).
- e) Barreras normativas y de política educativa (la falta de itinerarios formativos adaptados a las capacidades de las personas constituye una barrera estructural que lastra tanto la formación como la inclusión laboral de las personas con discapacidad).

Como se verá, España cuenta con un marco legislativo que fomenta la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Tradicionalmente, esta cuestión se ha abordado desde el punto de vista normativo, estableciendo cupos o «cuotas de reserva» (Rodríguez, 2023, p. 2).

No obstante, la aplicación efectiva de la inclusión laboral para este colectivo en el ámbito público sigue enfrentando desafíos, como la falta de adaptación de los procesos selectivos o la escasa sensibilización en algunos ámbitos administrativos, con evidentes repercusiones negativas para la carrera profesional de las personas con discapacidad.

A pesar de los avances normativos, tanto a nivel internacional como nacional, las tasas de ocupación de este colectivo siguen siendo inferiores a las de la población general.

En este sentido, la participación activa de las personas con discapacidad en el mercado laboral en general es del 35,5 %, frente a un 78,5 % de las personas sin discapacidad². En el eje económico, la desventaja relativa de la población con discapacidad se estima en un 39,5 % respecto al conjunto de la población. El indicador más alarmante es la inactividad laboral: dos de cada tres personas en edad de trabajar no están ocupadas ni en búsqueda activa de empleo (Observatorio Estatal de Discapacidad, 2024, p. 198).

Por lo tanto, no estamos ante un hecho aislado, siendo también un reto para el ámbito privado de relaciones laborales, aunque no se aborde esta cuestión en el presente estudio.

La Administración General del Estado debe ser el referente tanto para otras Administraciones como para que las empresas³ puedan cumplir con sus obligaciones en el marco de una sociedad inclusiva, donde las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al trabajo en igualdad de condiciones con el resto de las personas.

En este artículo se analiza cómo la Administración General del Estado está afrontando esta situación, mediante el análisis de la información extraída de distintas convocatorias de los últimos años, tanto de los cuerpos generales como especiales, y de diferentes grupos y subgrupos.

En este sentido, el presente estudio busca ser una herramienta útil para la formulación de recomendaciones que, a modo de propuestas de nuevas políticas públicas o de mejora regulatoria, tengan como fin reforzar la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la AGE, garantizando el cumplimiento efectivo de sus derechos y promoviendo un modelo de empleo público más equitativo y accesible.

1.2. Objetivos

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el principal objetivo de este trabajo es el desarrollo de una investigación empírica encuadrada dentro del ámbito de la responsabilidad social que la Administración debe asumir con la sociedad en general.

Por otro lado, con este trabajo se pretende conseguir el siguiente objetivo prioritario: describir el marco jurídico del acceso al empleo público de las personas con discapacidad, determinar las consecuencias de su aplicación práctica y efectuar una serie de propuestas de futuro para hacer que este derecho sea real y efectivo.

Asimismo, el presente trabajo también persigue una serie de objetivos secundarios como los que se citan a continuación:

- Analizar el acceso de las personas con discapacidad al empleo público en la AGE, identificando los principales desafíos y barreras existentes.

² Datos recogidos del Instituto Nacional de Estadística (INE): Empleo de las personas con discapacidad. Datos 2023. <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=49172>

³ *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas*, aprobada el 24 de octubre de 2014 por el Consejo de Ministros (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, p. 22).

- Evaluar la eficacia del marco normativo actual en la promoción de la inclusión laboral de este colectivo en la Administración pública.
- Extraer una serie de conclusiones que reflejen la importancia de que la Administración General del Estado sea un ejemplo en esta materia y permitan optimizar la accesibilidad y equidad en los procesos selectivos del empleo público.
- Efectuar un conjunto de propuestas de futuro que, a modo de *lege ferenda*, permitan hacer efectiva la implementación de medidas que favorezcan el acceso a la función pública y la carrera profesional de las personas con discapacidad, mejorando la empleabilidad.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, se han planteado una serie de preguntas, que son las que han guiado el proceso de investigación llevado a cabo. Así, estas preguntas son las que siguen:

- ¿Cuáles son las principales barreras que enfrentan las personas con discapacidad en el acceso al empleo público en España?
- ¿En qué medida el marco normativo vigente facilita o dificulta la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la Administración pública?
- ¿Cómo se están implementando las políticas de reserva de empleo y cuál es su impacto real en la empleabilidad del colectivo?
- ¿Qué cambios o mejoras se podrían introducir en los procesos selectivos para garantizar un acceso más equitativo?
- ¿Las personas con discapacidad empleadas públicas disponen de las mismas oportunidades de carrera profesional que el resto?
- ¿Qué cambios normativos serían necesarios acometer para conseguir la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo público?

1.3. Metodología

La realización de este trabajo de investigación, que se podría encuadrar, en términos generales, en el ámbito material del área de la Teoría de la Empresa⁴, al tratarse de un asunto vinculado a la responsabilidad social corporativa, se ha desarrollado bajo la perspectiva de un método cualitativo, en el que se ha seguido un proceso estructurado en tres grandes fases, dentro de las que se enmarcan una serie de tareas o actividades.

En primer lugar, como diseño de la investigación, se ha optado por la realización de un estudio descriptivo bajo el enfoque cualitativo de un estudio de caso. En concreto, el estudio se centra en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), sin perjuicio de que las conclusiones sean exportables a todas las Administraciones existentes en España.

Como labor de investigación principal del presente trabajo, se ha llevado a cabo un análisis de diversos procesos selectivos con el objetivo de conocer cómo perciben y reaccionan las personas con discapacidad ante las medidas de fomento de acceso al empleo público de este colectivo.

En este proceso, es preciso comenzar señalando las dificultades para encontrar información, pues, en general, las páginas web ministeriales dedicadas a los procesos selectivos van desglosando cada una de las fases y trámites de forma unitaria, sin distinción por forma de acceso (turno general, ya sea libre o promoción interna, o cupo de reserva para personas con discapacidad). En este sentido, hay que poner de manifiesto que, de conformidad con lo indicado por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, no siempre se dispone de información sobre las personas presentadas a las correspondientes convocatorias de selección (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024, p. 2).

Debido a esa situación, ha sido necesario descargar la información general e ir discriminando en cada listado la información necesaria. Por ejemplo, en el caso de admitidos, hay procesos en los que las personas con discapacidad aparecen en listados específicos y otros en los que aparecen en el total de admitidos y excluidos, con una letra que identifica si van por el cupo de reserva. Igualmente, en los aprobados finales, ya sean de turno libre o de promoción interna, la única forma de averiguar si hay alguna persona con

⁴ «[...] la empresa se concibe como una organización sujeta a derechos y obligaciones, especialmente en materia social, contribuyendo a la creación de un nuevo modelo empresarial donde aquélla es un actor más de las relaciones sociales ejerciendo su poder de una forma responsable» (Ayala, 2021, p. 183).

discapacidad es tomar como referencia a los admitidos por el cupo e ir buscando una a una si finalmente aparecen entre los aprobados.

Entrando a analizar los resultados concretos del trabajo de campo, se han analizado 51 procesos selectivos (convocatorias), relativos a 13 cuerpos de personal funcionario, todos pertenecientes a la Administración General del Estado, desde el subgrupo A1 al C2, adscritos a varios departamentos ministeriales, e incluyendo también uno de personal laboral, específico para personas con discapacidad intelectual.

En concreto, el trabajo se ha centrado en los siguientes cuerpos y escalas, con referencia a las convocatorias de los últimos años que se indican en la tabla 1⁵:

TABLA 1. CUERPOS/ESCALAS Y LAS CONVOCATORIAS DE ACCESO DE LOS MISMOS ANALIZADAS

MINISTERIO	CUERPO	SUBGRUPO	CONVOCATORIAS
Ministerio de Economía y Empresa	Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado	A1	2023, 2022, 2021 y 2019
	Cuerpo Superior de Inspectores de Seguros del Estado	A1	2024, 2022, 2021, 2019 y 2018
	Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado	A1	2024, 2019 y 2018
	Cuerpo de Diplomados Comerciales del Estado	A2	2024, 2022, 2021, 2019 y 2018
	Cuerpo de Diplomados en Estadística del Estado	A2	2023, 2022 y 2019
	Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado, especialidad estadística	C1	2024, 2022 y 2020
Ministerio de Justicia	Cuerpo de Auxilio Judicial	C2	2022
Ministerio de Hacienda	Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado	A1	2023, 2022, 2021
	Cuerpo Superior de Vigilancia Aduanera	A1	2024, 2022, 2021 y 2019
	Cuerpo Técnico de Hacienda	A2	2024
Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública	Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado	A1	2023, 2022, 2020 y 2019
	Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado	A1	2023, 2022, 2020 y 2019
	Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos del Estado ⁶	A1	2022, 2020, 2019 y 2018
	Personal laboral fijo, Tareas Complementarias de Apoyo (plazas reservadas para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual)	Grupo profesional E0	2024

Fuente: elaboración propia.

Se han elegido estos procesos porque se consideran una muestra lo suficientemente representativa del estado de la cuestión en la Administración General del Estado. Teniendo en cuenta que la selección no

⁵ Varias de ellas contienen plazas de la oferta de empleo público de años anteriores a las mismas, si bien esta variable no tiene incidencia alguna en los resultados del análisis.

⁶ Se trata de una escala cuyo acceso está restringido solo a aspirantes por promoción interna, esto es, pertenecientes al subgrupo A2 con, al menos, dos años de antigüedad. Por lo tanto, es un magnífico referente desde el punto de vista de la carrera profesional, tanto como medio para implementar una actuación positiva por parte de la Administración General del Estado como para determinar las aspiraciones de promoción profesional de los funcionarios con discapacidad.

depende de un único órgano, sino que está descentralizada en varios ministerios, se ha querido reflejar esta diversidad, por lo que este análisis permite extraer información suficiente para llegar a unas conclusiones que puedan ser extrapoladas al resto de procesos selectivos, así como para la elaboración de políticas públicas inclusivas y de discriminación positiva.

Los parámetros de la investigación han sido los siguientes:

- I. Todos los procesos selectivos analizados se encuadran en el ámbito de la Administración General del Estado.
- II. Para evitar sesgos, solo se han seleccionado convocatorias ordinarias dirigidas al público en general (turno libre y promoción interna), no las extraordinarias de estabilización, pues estas solo afectan a personal laboral de carácter temporal.
- III. El estudio abarca procesos selectivos tanto de personal funcionario como de laboral. En el primer caso, asimismo, se han analizado procesos de todos los grupos y subgrupos de clasificación (A1, A2, C1 y C2).
- IV. En los casos en los que la convocatoria es única para turno libre y promoción interna, el cómputo de plazas del CRD se considera de forma unificada para tener la visión de conjunto.
- V. Para analizar el número de candidaturas se tiene en cuenta el número de solicitudes válidamente presentadas (presentes en las listas definitivas de admitidos), pues, salvo excepciones, no existe información sobre los aspirantes que realmente acuden al primer ejercicio (presentados al proceso selectivo).

Para la elaboración del marco teórico se ha llevado a cabo una revisión de la literatura pertinente y de los textos normativos sobre la materia, de tal forma que se ha profundizado en la contextualización y el régimen jurídico sobre el acceso al empleo público y las personas con discapacidad, sus peculiaridades en relación con el resto de personal, identificando, consiguientemente, su estatus actual.

Por último, una vez aplicado el método cualitativo de análisis de caso centrado en la Administración General del Estado, en la última fase del proceso se han elaborado una serie de conclusiones sobre el estado de la cuestión del objeto de estudio. Asimismo, se han propuesto una serie de aspectos que deberían servir de orientación, a modo de recomendaciones de futuro, para permitir que este colectivo disponga de los medios necesarios para hacer efectivo su derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad real y efectiva, en definitiva, un sistema diferenciado, no totalmente, pero sí sustancialmente, al del resto de personas.

2. RÉGIMEN JURÍDICO

2.1. Evolución normativa

A nivel internacional, es necesario hacer referencia a la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Fue ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y cuya entrada en vigor se produjo el 3 de mayo de 2008, pasando a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con lo establecido en el art. 96.1 CE. El art. 27 de la convención contiene una disposición de gran valor para la cuestión objeto de estudio, al establecer que «los Estados parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás...».

En el ordenamiento jurídico interno, como principal fuente del mismo, es la propia Constitución española de 1978 la que consagra un principio básico que sirve de inspiración al resto de las normas en esta materia. En concreto, el art. 9.2 CE, bajo los postulados del Estado social (art. 1.1 CE), consagra el conocido como principio de igualdad real o efectiva al establecer que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

En lo que aquí interesa, este precepto debe ser puesto en relación con el 23.2 CE, pues es el que determina la igualdad de todos los ciudadanos, sin distinción, al acceso a la función pública.

En desarrollo de varios preceptos constitucionales (9, 10, 14 y 49 CE) se aprobó en España la primera norma con rango de ley relativa a las personas con discapacidad, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias.

Destaca la previsión que contenía en su art. 38.1, el cual mandataba a las empresas, tanto públicas como privadas, con cincuenta o más trabajadores fijos a que, al menos, contaran con un 2 % de personas con discapacidad.

Sin embargo, no es hasta diez años después de aprobarse la Carta Magna cuando el legislador lleva a cabo la implementación efectiva de este principio de igualdad para las personas con discapacidad en el ámbito del empleo público. Fue la Ley 23/1988, de 28 de julio, la que modificó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, para introducir un cupo no inferior al 3 % de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad de grado igual o superior al 33 %.

Esta regulación constituye un hito fundamental por cuanto fue la primera vez que se sancionó, con rango legal, un cupo de plazas destinadas en exclusiva al colectivo de personas con discapacidad.

En esta línea se enmarca la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, cuyo art. 17, que continúa en vigor, estableció la exención de pago de la tasa de derechos de examen a favor de las personas con discapacidad igual o superior al 33 %.

Posteriormente, hay que citar la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuya disposición adicional sexta establece que «el grado mínimo necesario para generar el derecho a los beneficios establecidos en las medidas de fomento del empleo» en favor de las personas con discapacidad «deberá ser igual o superior al 33 por 100». Esta novedad es importante, pues clarificaba el ámbito subjetivo que da lugar al establecimiento de medidas de discriminación positivas.

Asimismo, la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados (sic), dictada con el fin exclusivo de introducir una nueva modificación a la Ley 30/1984, contenía un artículo único para elevar el porcentaje mínimo de reserva de plazas de su disposición adicional decimonovena del 3 al 5 %.

Por Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se elevó el cupo de reserva de vacantes para personas con discapacidad del 5 al 7 % y, como hito a destacar, por primera vez se establece una cuota específica para personas con discapacidad intelectual.

Desde este momento, se suceden otro conjunto de normas que articulan el marco actual sobre la materia, a lo que se dedicará el epígrafe siguiente.

2.2. Marco jurídico vigente: particularidades en el ámbito público

Como reflejo de la relevancia de las políticas de inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público, hace casi veinte años se dictó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) que, en la práctica, vino a consolidarse como principal norma en la materia, al derogar, formal y sustancialmente, las leyes que habían articulado la relación estatutaria y laboral desde 1964.

El art. 59 se dedica precisamente a las «personas con discapacidad» y preveía la reserva de un cupo no inferior al 5 % de las vacantes.

Debido a varias reformas puntuales que se operaron en el EBEP, y por razones de seguridad jurídica, para crear un texto «completo y sistemático», tal y como dispone la exposición de motivos, posteriormente se ha derogado esta ley mediante 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), actualmente vigente como norma básica y fundamental en materia de función pública.

Igualmente, es el art. 59 TREBEP el que se ocupa de las personas con discapacidad y prevé tanto el 7 % de reserva de plazas como que, de estas, el 2 % debe destinarse a personas con discapacidad intelectual y el 5 % para cualquier otro tipo de discapacidad.

Con ámbito de aplicación general, tanto en el sector público como en el privado, actualmente es de aplicación el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. A los efectos que aquí interesan, y como ya hacía la LISMI, establece una cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en su art. 42.

Recientemente se ha aprobado el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo⁷.

⁷ Fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 10 de enero de 2024.

Esta norma contiene dos novedades muy importantes que es preciso destacar:

- a) Se aumenta del 7 al 10 % las plazas que en la oferta de empleo público se reservan para personas con discapacidad, siendo al menos el 2 % de las mismas para personas que acrediten discapacidad intelectual y el 8 % restante para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.
- b) Creación de las unidades de inclusión de las personas con discapacidad en cada departamento ministerial, a las que se hará referencia más adelante.

Otra norma de gran interés, todavía vigente a pesar de que fue aprobada hace más de veinte años, es el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, constituyendo la norma principal que regula este asunto. Es muy relevante no solo desde el punto de vista del acceso, sino también para la carrera, pues sobre la promoción del personal con discapacidad el TREBEP guarda silencio, pero el art. 5.1 del Real Decreto 2271/2004 establece que en los procesos de promoción interna deberá reservarse un cupo no inferior al 5 % de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad.

En desarrollo y concreción de este real decreto, se ha aprobado la reciente Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad. A ella me referiré en el siguiente epígrafe.

2.3. Innovaciones jurídicas más recientes

La novedad más importante respecto de la protección jurídica integral de las personas con discapacidad es la modificación del art. 49 CE, que tuvo lugar el 15 de febrero de 2024, constituyendo la primera reforma de carácter social de nuestra Carta Magna. Sin profundizar en este asunto, pues no constituye el objeto del presente estudio, es necesario destacar que el nuevo precepto contiene un mandato explícito a los poderes públicos para que impulsen «políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad».

Desde la perspectiva legal, el referido Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, contiene una serie de previsiones que procede destacar por su relevancia para la materia que nos ocupa. Así, el art. 112.2 d), dedicado a los principios rectores del acceso al empleo público, establece que la Administración del Estado garantizará la accesibilidad, mediante «la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública».

Además, dedica el art. 113 de forma exclusiva al acceso al empleo público de las personas con discapacidad. Hasta ahora, tomando como referencia el precedente más inmediato, el TREBEP dedicaba un artículo a las personas con discapacidad, aunque a los solos efectos de establecer un cupo de reserva y de prever la adaptación de tiempo y medios (art. 59). Sin embargo, ahora se ha producido un avance significativo, por cuanto contempla aspectos cualitativos de gran importancia (como los principios de igualdad, no discriminación y accesibilidad universal), regula el acceso de las personas con discapacidad intelectual y permite expresamente la utilización de prótesis en los procesos selectivos.

Como ya se avanzó anteriormente, otra de las grandes novedades del Real Decreto-ley 6/2023 es que da carta de naturaleza a las unidades de inclusión de personas con discapacidad. A este respecto, la disposición adicional decimoquinta determina que deberá constituirse en cada uno de los departamentos ministeriales y estarán adscritas a la Subsecretaría. A estas unidades se les atribuyen unas importantísimas funciones en la materia, como son:

- a) Garantizar las medidas de adaptación de puesto de trabajo y velar por la plena incorporación y desarrollo profesional de dicho personal en su ámbito laboral.
- b) El seguimiento y evaluación de las medidas en favor de las personas con discapacidad en las ofertas de empleo público.
- c) La elaboración de estadísticas relativas a la efectiva ocupación de plazas en su correspondiente ámbito.

En esta exposición de las novedades hay que citar el Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, actualmente en tramitación parlamentaria⁸.

⁸ https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_id=121/000031

Pues bien, en la exposición de motivos, señala, entre los principios de carácter transversal inspiradores del proyecto de ley, el de «igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad tanto en el acceso al empleo público, como en el desarrollo profesional y en la formación, conforme a los mandatos del art. 27 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad».

Además, dentro de los principios rectores de la actuación de los servidores públicos, recoge el «fomento de la diversidad y de la inclusión de las personas con discapacidad o de los grupos infrarrepresentados» (art. 1.3 e).

Dentro de este punto, y como novedad importante ya comentada en el apartado 2.2, hay que citar la Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad. Esta reciente orden contempla, como novedades principales, que las adaptaciones incluyan la puesta a disposición tanto de medios humanos y materiales como de asistencias y soportes.

Asimismo, las adaptaciones de medios humanos podrán consistir en la puesta a disposición de la persona con discapacidad de un asistente personal y se garantizará, cuando así esté previsto en la normativa correspondiente, el acceso con perro de asistencia, pudiendo mantener a este junto al aspirante durante todo el proceso selectivo.

Por último, procede indicar que, actualmente, la Secretaría de Estado de Función Pública está elaborando un plan ejecutivo que tiene como uno de sus pilares promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público, para garantizar la accesibilidad en los procesos de selección de todas las personas con discapacidad. Ello permitirá revisar y actualizar aquellos aspectos de la regulación actual de las adaptaciones de tiempos y medios que hayan podido quedar desfasados (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024, p. 24).

3. ESPECIAL REFERENCIA AL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO Y CARRERA PROFESIONAL

3.1. Antecedentes

España ha sido y es un país concienciado en materia de inclusión de las personas con discapacidad (Casado, 2023, p. 201). Lejos quedan los postulados del inicio de la democracia, donde la discapacidad era una cuestión personal, de salud, como así se recogía en la redacción original del art. 49 CE, para entender este fenómeno como algo social, relacionado con el entorno (Victoria, 2013, p. 820). Aquí radica la importancia de implementar políticas que favorezcan la inclusión real de las personas con discapacidad.

Para plasmar con precisión el origen de esta política pública, es preciso hacer referencia a la exposición de motivos de la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados (sic), por cuanto es muy elocuente para describir el punto de partida:

El acceso de las personas con discapacidad al empleo público en las distintas Administraciones públicas sigue ofreciendo un panorama desalentador.

Aunque existe un mandato legal explícito y muy claro en la Ley de la Función Pública, la realidad es el lamentable incumplimiento del mismo.

Según datos facilitados por el Gobierno, como respuesta a una pregunta realizada por el Grupo Parlamentario Socialista, en los años 2000 y 2001 se estima que el número de personas con discapacidad que llegaron a aprobar en las distintas convocatorias para funcionarios de la Administración General del Estado oscilaba en torno al 0,2 por 100. El Estado convocó un total de 94 plazas para personas con discapacidad en esos ejercicios, pero únicamente se cubrieron 10 plazas por personas con un 33 por ciento o más de minusvalía. Desde el Ejecutivo se indica que el número de aspirantes discapacitados es muy reducido, a pesar de que en el año 2000 se presentaron 129 personas con un 33 por ciento o más de minusvalía para 44 plazas ofertadas.

En suma, las personas con discapacidad se ven sometidas a importantes barreras para acceder al empleo público, obstáculos que no son justificables, pues la actividad de los servicios públicos es perfectamente compatible con la capacidad y formación de las personas con discapacidad.

3.2. Evolución

Según el Instituto Nacional de Estadística (2009, p. 6), en el año 1999 accedieron al empleo público por el cupo de reserva de discapacidad 3900 personas, mientras que en 2008 lo hicieron 14200. Por lo

tanto, en solo nueve años, el incremento fue notable, pues, aunque en términos nominales las cifras no parezcan muy reveladoras, lo cierto es que, en términos relativos, el incremento en el ámbito público fue del 364 %.

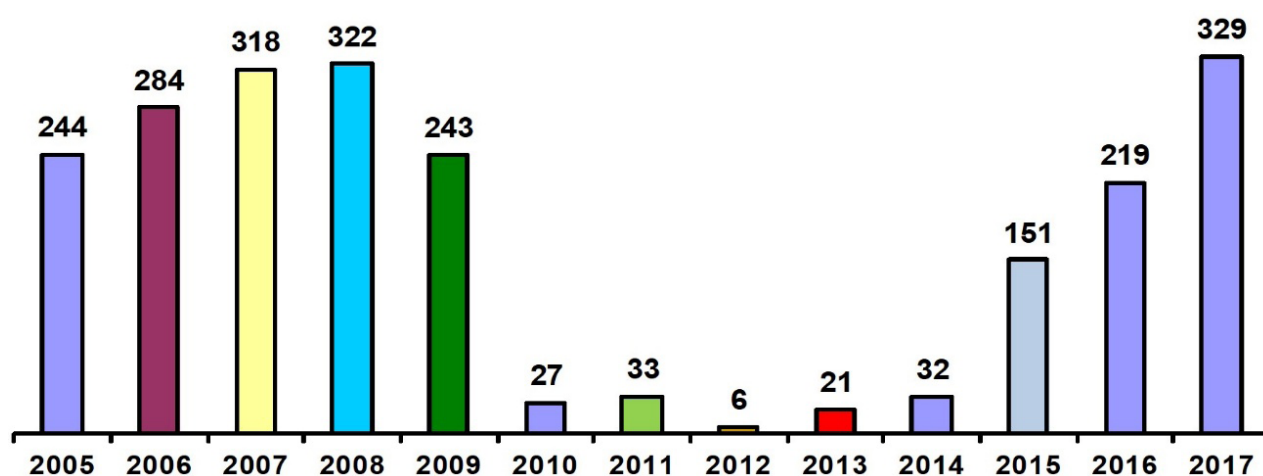
Poniendo el foco en la Administración General del Estado, tomando como referencia los datos relativos al turno libre, en la década de los 2000 se produce un incremento progresivo en cada uno de los años, hasta 2009⁹ inclusive, tanto en lo que se refiere a personas con discapacidad que han aprobado los procesos selectivos como al número de solicitudes para participar en los mismos y las que se han presentado a las pruebas selectivas.

Tomando como referencia las últimas dos décadas, el número de plazas reservadas a personas con discapacidad aumentaba anualmente, especialmente entre 2003 y 2007, pasando de 113 a 318, respectivamente. No obstante, esta tendencia positiva se vio interrumpida por la incidencia de la crisis económica mundial de 2008 y, como reflejo de ello, de las 243 plazas del cupo de reserva que se convocaron en 2009 se pasó a solo 27 en 2010, lo que implicó una disminución de casi el 90 % de un año a otro en términos relativos, en paralelo, todo sea dicho, a la reducción de la oferta de empleo público general.

Esta situación se mantuvo en los años siguientes, con 33 plazas del cupo en 2011, 6 en 2012 y 21 en 2013. En ese periodo, el número de personas con discapacidad que accedió al empleo público pasó de 46 en 2003 a 200 en 2008. En los años de la crisis, las cifras fueron testimoniales, con 9 personas en 2010, otras 9 en 2011, 1 en 2012 y 4 en 2013 (INAP *et al.*, 2015, pp. 56 y 58).

En el gráfico 1 se puede observar la evolución del número de plazas del cupo para personas con discapacidad entre 2005 y 2017, referidas al turno libre. Se verá el impacto de la crisis y su efecto en la reducción de las plazas ofertadas a partir de 2011, como la recuperación en los años posteriores, sobre todo a partir de 2015.

GRÁFICO 1. RESERVA DE PLAZAS OEP 2005-2017. TURNO LIBRE

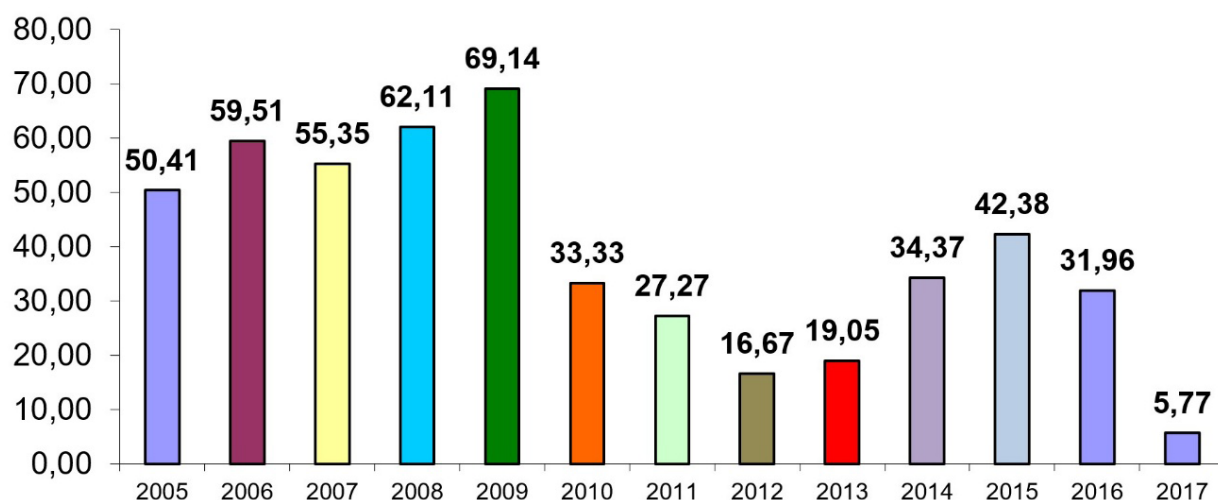


Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

En efecto, a partir de 2015 y hasta 2017, posibilitado por la mejora de la coyuntura económica general, se inicia un periodo de recuperación de la oferta de empleo público general y, en consecuencia, de las plazas reservadas a personas con discapacidad. En este periodo, las plazas de convocatoria del turno libre pasan de 6 a 329 (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022, p. 11).

Poniendo en relación las plazas reservadas con las que finalmente se ocupan, con el fin de observar los resultados concretos de esta política de discriminación positiva, se concluye que el impacto es menor del deseado (véase el gráfico 2).

⁹ Después de 2009, y como reflejo de la crisis económica internacional que dio lugar a un fuerte recorte de las ofertas de empleo público, las cifras decrecen claramente hasta 2012 en que se produce la mínima convocatoria de plazas (6).

GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD APROBADAS EN RELACIÓN A PLAZAS RESERVADAS. TURNO LIBRE

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

No obstante, se observa que, si bien se produce un incremento en las plazas, el índice de cobertura de estas es sostenido, rondando porcentajes de entre el 20 y el 40, por lo que es notablemente bajo.

Continuando con los datos anteriores, se muestra la evolución en los años siguientes, periodo 2018-2022, que son los últimos de los que se dispone de información oficial.

TABLA 2. EVOLUCIÓN PLAZAS DEL CRD 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Plazas convocadas CRD	258	563	278	96	1.255
Instancias presentadas	1.878	7.567	4.964	767	7.470
Personas con discapacidad presentadas al examen	693	2.960	1.992	236	203
Personas con discapacidad aprobadas	56	326	156	18	11

Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (2024, p. 10).

En términos relativos, y para poder comparar con los años anteriores, la situación se refleja en la tabla 3.

TABLA 3. RELACIÓN ENTRE LAS PLAZAS CONVOCADAS DEL CRD Y SU COBERTURA, ASÍ COMO ENTRE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PRESENTADAS Y LAS QUE APRUEBAN

	2018	2019	2020	2021	2022
% plazas convocadas y aprobadas	21,70	57,90	56,11	18,75	0,87
% personas con discapacidad presentadas/aprobadas	8,08	11,01	7,83	7,62	0,14

Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre acceso de personas con discapacidad al empleo público en la Administración General del Estado (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024).

A la vista de esta tabla, especialmente de la información relativa al año 2021, procede indicar que esos datos, sensiblemente bajos, se explican con motivo de la pandemia del COVID-19 que impactó fuertemente tanto en el desarrollo de los procesos selectivos como en la aprobación tardía de la oferta de

empleo público. En este sentido, existe la obligación de aprobar la oferta en el primer trimestre de cada año, sin embargo, en 2020 se aprobó el 27 de octubre¹⁰, por lo que su ejecución se demoró en el tiempo más de lo debido.

En cualquier caso, lo relevante aquí es que, de 258 plazas convocadas del cupo de reserva de discapacidad en 2018 se ha pasado a 1.255 en el año 2022, lo que implica un incremento neto de casi 1000 plazas en cuatro años, que en términos relativos es un 486 % más de plazas.

Como resumen general de lo expuesto, podría afirmarse que este escenario de incremento sostenido del número de plazas reservadas a personas con discapacidad, que comienza a partir de 2015, se ha consolidado como tendencia en todas las ofertas de empleo público desde entonces.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE DISTINTOS PROCESOS SELECTIVOS

Como ya se ha indicado, para elaborar el presente artículo se ha realizado un estudio de campo que ha consistido en el análisis pormenorizado de 51 procesos selectivos, correspondientes a 13 cuerpos de personal funcionario, todos pertenecientes a la Administración General del Estado, desde el subgrupo A1 al C2, adscritos, a su vez, a varios departamentos ministeriales, e incluyendo también uno de personal laboral.

En cuanto al desglose de los datos empíricos analizados, por cada cuerpo, la realidad de la muestra se recoge en la tabla 4.

TABLA 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

CUERPO/ ESCALA	CUMPLIMIENTO CRD	COMENTARIOS
Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado	En las cuatro convocatorias estudiadas, salvo en una, la de 2022, en el resto no se respeta el cupo mínimo del 7 % de las plazas para personas con discapacidad y, lo que es más llamativo, del total de 5 plazas convocadas, todas han quedado sin cubrir, habiendo un total de 17 candidatos.	Por el cupo general, la relación entre personas que presentan válidamente la instancia y los que aprueban es del 19,2 % por el turno libre y del 16,02 % por promoción interna.
Cuerpo Superior de Inspectores de Seguros del Estado	No se respeta el CRD, habiéndose convocado 4 plazas en el total de los procesos analizados, quedando todas sin cubrir, habiéndose presentado a las mismas 13 candidaturas.	Por el turno general, acceso libre, el porcentaje entre las personas aspirantes y el número de aprobados es del 12,39 %. Por promoción interna, igualmente, no hay aspirantes aprobados.
Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado	No se respeta el CRD, y de las 3 plazas convocadas para personas con discapacidad solo se ha cubierto 1, habiendo 8 candidatos, lo que implica que el 12,5 % de los aspirantes con discapacidad tiene éxito.	Por su parte, el porcentaje de éxito es del 21,28 % y del 34,52 % en el caso de los aspirantes por el turno general, libre y de promoción interna, respectivamente.
Cuerpo de Diplomados Comerciales del Estado	Tampoco se ha cumplido la reserva del CRD, se ha cubierto 1 plaza en cuatro convocatorias y ha habido 26 candidaturas, lo que supone un índice de probabilidades de éxito del 3,84 %.	En el caso del cupo general, el porcentaje de éxito es del 11,61 % (solo ingreso libre, no hay promoción interna).
Cuerpo de Diplomados en Estadística del Estado	Sí se respeta el CRD y se han cubierto 7 de las 33 plazas convocadas en las tres convocatorias analizadas. Respecto del porcentaje de éxito, ha habido 47 candidaturas, por lo que la media es del 14,89 %.	En el caso del cupo general, este índice es del 5,55 % para promoción interna y del 22,32 % para ingreso por libre.

¹⁰ Real Decreto 936/2020, de 27 de octubre, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2020, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13116

CUERPO/ ESCALA	CUMPLIMIENTO CRD	COMENTARIOS
Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado, especialidad estadística	Se cumple el CRD solo en la última convocatoria de las tres analizadas, la de 2024. Por otra parte, se han cubierto 9 de las 30 plazas convocadas, habiendo concurrido un total de 301 personas con discapacidad, lo que implica que, de media, han aprobado el 2,99 % de los aspirantes.	El porcentaje anterior es notablemente inferior al del turno general, siendo del 52,65 % en el caso de los aspirantes por promoción interna y del 21,32 % en el caso del acceso libre.
Cuerpo de Auxilio Judicial	Se cumple el CRD y se han cubierto todas las plazas convocadas, tanto por el cupo general (solo ingreso libre) como en el de reserva para personas con discapacidad, que han sido 41.	Incluso, en términos relativos, consiguen plaza más personas por el CRD, un 3,04 %, que por el cupo general, solo el 1,44 %.
Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado	De las tres convocatorias analizadas, solo en la de 2023 se cumple el porcentaje de plazas reservadas para personas con discapacidad. El total de plazas convocadas por el CRD ha sido de 34 y solo se han cubierto 3, lo que implica un porcentaje medio de cobertura del 4,13 %.	El porcentaje de cobertura es del 13,51 % en el caso de la promoción interna y del 11,32 % por el turno libre.
Cuerpo Superior de Vigilancia Aduanera	En las cuatro convocatorias analizadas, no se ha convocado ninguna plaza para personas con discapacidad.	Sin embargo, se han convocado un total de 158 plazas del turno libre y 147 de promoción interna.
Cuerpo Técnico de Hacienda	Se respeta el porcentaje de plazas reservadas para personas con discapacidad, si bien de las 91 plazas convocadas por este turno se han cubierto 11. Esta cifra supone que un 7,43 % de los aspirantes por el CRD consigue plaza.	En el caso del cupo general, el porcentaje de éxito en el turno libre es del 9,84 % y para promoción interna del 20,21 %.
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado	Se cumple la reserva legal de plazas para personas con discapacidad. Se han analizado cuatro convocatorias en las cuales se han convocado un total de 20 plazas y se han cubierto 8, lo que supone una media relativa de consecución de la plaza, respecto de los 117 aspirantes presentados por el CRD, del 6,34 %.	La cifra anterior es similar a la del ingreso por el cupo general, tanto por el turno libre (7,05 %) como por promoción interna (4,66 %).
Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado	No cumplen con el CRD, pues se reservan el 5,68 % de las plazas totales convocadas (68 de 1 197). En cuanto a su cobertura, han terminado con éxito 8 aspirantes, lo que supone una media en las cuatro convocatorias del 4,46 %.	En el caso del turno libre, la media de consecución de plaza en relación con el número total de aspirantes es del 8,92 % y en promoción interna del 16,31 %.
Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos del Estado	El panorama aquí no es muy halagüeño, pues, aunque en las cuatro convocatorias analizadas se ha respetado el CRD, de las 20 plazas convocadas solo se han cubierto 2. Esto implica un porcentaje medio de éxito, al haberse presentado 101 solicitudes de personas con discapacidad, del 1,98 %.	En el caso de ingreso por el cupo general, la tasa de éxito es de casi el 7 %.
Personal laboral fijo, Tareas Complementarias de Apoyo (plazas reservadas para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual)	Se trata de un proceso destinado exclusivamente a personas con discapacidad intelectual.	Es de destacar el esfuerzo de la Administración por convocar plazas exclusivas para este colectivo de personas con discapacidad especialmente vulnerable en cuanto a su empleabilidad y el fomento de la cobertura de todas las plazas, pues en 2024 se han convocado 256 y el número de aprobados en el examen único ha sido de 2 609 candidatos, lo que asegura, baremación de la fase de concurso mediante, un índice de cobertura del 100 % de las plazas convocadas.

Fuente: elaboración propia.

A la vista de lo anterior, se pueden extraer las siguientes conclusiones de carácter general:

- a) A pesar del reconocimiento legal de implementar medidas positivas para el colectivo con discapacidad, la realidad es que, tanto en el acceso como en la carrera profesional, siguen existiendo barreras que impiden que las personas con discapacidad tengan en el empleo público el reflejo y la influencia que les corresponde en la sociedad.
- b) Es curioso que solo en el caso del personal laboral fijo, grupo profesional E0, haya un proceso destinado en exclusiva al colectivo de personas con discapacidad, en este caso con discapacidad intelectual. A pesar de ser un nivel profesional escasamente cualificado, el porcentaje de aprobados es del 100 %. Por tanto, se demuestra que cuando compiten en igualdad real de condiciones, el número de personas que acuden a la convocatoria y que obtienen éxito es muy alto.
- c) En los cuerpos que ocupan lugares más altos del escalafón administrativo, la presencia de personas con discapacidad es residual. No solo no se respeta el porcentaje mínimo de reserva de plazas, sino que, en algunos casos, ni siquiera convocan vacantes por este turno y, en otros, a pesar de convocar, no cubren ninguna.
- d) Además, de las plazas convocadas por el CRD, el índice de aprobados es muy bajo, suponiendo un porcentaje de éxito de las personas candidatas por el turno de discapacidad de solo un 5,05 %. Cifra que es notablemente inferior a la de ingreso general por acceso libre, que es del 12,09 %, y a la relativa a la promoción interna, que es del 13,53 %.
- e) Hay un dato muy llamativo en comparación con las plazas de turno libre, pues, como se pone de relieve en el estudio de campo realizado, la media de cobertura en el acceso general es del 80 %, el de promoción interna es del 39 % y, sin embargo, por el CRD es de solo el 23,65 %. Por lo tanto, de cada 10 plazas convocadas, por el turno libre se cubren 8, por el de interna 4 y por el cupo de reserva algo más de 2 (un 400 % menos que por libre).

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

5.1. Conclusiones

Con todo lo indicado, y a modo de síntesis, procede efectuar las siguientes conclusiones:

- a) La Administración pública, en su misión constitucional de servir al interés general (art. 103.1 CE), debe ser un modelo a la hora de implementar políticas de inclusión del colectivo de personas con discapacidad que, a su vez, sirva de referencia al sector privado. Además, la Administración del Estado debe ir a la vanguardia para marcar el camino al resto de Administraciones territoriales en lo que a la función pública se refiere. Por esto, es muy importante que desde la Administración central se afronten con determinación los desafíos que implican un sistema totalmente inclusivo de acceso al empleo público y la carrera profesional de las personas con discapacidad.
- b) En los tiempos actuales, sería deseable que la Administración del Estado pusiera a disposición de la ciudadanía información desglosada y fácilmente accesible sobre el número de personas con discapacidad admitida a los procesos selectivos, cuántos se han presentado a los ejercicios y cuántos aprueban finalmente.
- c) Podría afirmarse que «probablemente no existe un indicador más significativo del grado de desarrollo de un país que la atención que presta a las personas con discapacidad» (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2018, p. 81).

Además, no se trata de una cuestión caprichosa, pues, como se ha expuesto a lo largo del presente estudio, existe un amplio compendio normativo que nos vincula a cumplir este objetivo. En este marco, y como una obligación internacional que trasciende a las políticas públicas internas, hay que tener presente que debemos cumplir con la Agenda 2030, cuyo Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 trata del «trabajo decente». Y, más en concreto, la meta 8.5 tiene como finalidad «lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor».

- d) Desde la perspectiva de la responsabilidad social corporativa, la Administración pública no solo está obligada a garantizar y proteger los derechos de las personas con discapacidad, sino que debe hacerlo desde una perspectiva amplia, adaptando el ordenamiento jurídico a sus necesidades y a

interpretarlo de la forma más favorable a este colectivo. Debe tomar acciones de discriminación positiva de forma decidida, más allá del mero cumplimiento de las disposiciones normativas, evitando el *social washing*, solo así se conseguirá que el acceso al empleo público y la carrera profesional de las personas con discapacidad se efectúen en igualdad de condiciones con el resto de las personas.

- e) En 2013 se iniciaron los trabajos para actualizar el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad. Sin embargo, todavía este proceso sigue inconcluso, por lo que, valorando el avance producido con la aprobación de la citada Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, es urgente que se apruebe un nuevo real decreto que contemple las necesidades reales de este colectivo, para hacer efectivo su derecho de acceder al empleo público en condiciones de igualdad y no discriminación.
- f) El trabajo de campo realizado muestra, claramente, que las medidas actuales, aunque necesarias, resultan del todo insuficientes para conseguir los objetivos deseados. El nivel de cobertura de plazas del CRD en las convocatorias analizadas es casi un 400 % inferior a las del turno libre, por lo que el dato es muy revelador y sirve para poner de relieve que las soluciones vigentes son más cosméticas que efectivas para conseguir que el empleo público sea verdaderamente inclusivo.
- g) Hay que resaltar que la regulación del Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, que, una vez se apruebe, constituirá el régimen jurídico fundamental en la materia, considera expresamente la discapacidad como una cuestión transversal a todo el sistema de función pública, que debe inspirar, por tanto, todas las medidas en la materia. Asimismo, atribuye un papel activo a los propios servidores públicos, concibiendo la discapacidad como un asunto de todos y no solo del nivel decisor o de gobierno.

Aunque sean cuestiones intangibles, suponen claramente un cambio de paradigma en la comprensión y enfoque de este asunto, por lo que a buen seguro implicarán mejoras en aspectos como el acceso al empleo, el desempeño, la formación y la progresión profesional de las personas con discapacidad en el ámbito de la Administración General del Estado.

5.2. Propuestas de *lege ferenda*

Teniendo en cuenta los antecedentes y la situación actual, a continuación, se efectuarán una serie de propuestas que, partiendo de un enfoque realista y práctico, coadyuvarían a mejorar tanto el acceso al empleo público como la carrera profesional de las personas con discapacidad en el ámbito de la AGE.

De conformidad con todo lo expuesto, se puede afirmar que el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, así como para el desarrollo de su carrera profesional, adolece de varios problemas que suponen claramente un obstáculo, tanto para la eficacia de las políticas inclusivas como para las expectativas laborales de las personas candidatas. En paralelo, afrontar estas barreras implica para los poderes públicos un gran desafío, pues la discapacidad está en la esencia de los derechos humanos y es una política transversal que debe inspirar todas las demás.

En lo que aquí nos ocupa, apenas hay datos en relación con las personas con discapacidad que trabajan en la Administración del Estado. No es un asunto que haya despertado el interés de la doctrina ni del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Tampoco el Real Patronato sobre Discapacidad, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, dispone de datos en una cuestión que forma parte de su propia esencia¹¹.

Partiendo de este contexto, y sin ánimo de efectuar una relación tasada de medidas, a continuación, se enumerarán una serie de propuestas que podrían incidir en una mayor igualdad e inclusión de las personas con discapacidad en el sector público:

- a) La primera, en línea con lo que acaba de mencionarse, es que sería necesario disponer de información oficial para conocer con precisión la realidad del asunto que nos ocupa. El objetivo de que exista información oficial de fácil acceso es que contribuiría no solo a conocer mejor esta realidad, sino a que los futuros aspirantes a las plazas reservadas por el cupo de discapacidad conozcan mejor sus

¹¹ De conformidad con el art. 2 del Real Decreto 946/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto del Real Patronato sobre Discapacidad, este «constituye, en el ámbito de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, la instancia referencial para que las políticas, estrategias, programas, acciones y decisiones públicas se desplieguen conforme a un enfoque exigente de derechos, inclusión en la comunidad y bienestar social para este grupo humano».

opciones de empleabilidad y se encuentren motivados para considerar la Administración como una opción viable de desarrollo profesional. En este sentido, esta falta de información provoca una especie de discriminación tácita con este colectivo, pues se encuentra invisibilizado a efectos oficiales.

- b) Establecer mecanismos facilitadores desde la propia Administración a las personas candidatas para la preparación de los procesos selectivos. Esta medida es fundamental, pues no en todo el territorio se preparan todas las oposiciones y, además, muchas de las academias se encuentran en inmuebles que no son accesibles. Además de un sistema de becas, que ya existe en los cuerpos generales del subgrupo A1, así como en el ámbito de Justicia, que sin duda contribuye a hacer efectivos en términos materiales los principios de igualdad, mérito y capacidad consagrados por los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución, se trata de ir más allá, siendo la propia Administración la que facilite los medios necesarios para la preparación efectiva.
- c) En esta línea, sería muy útil que la Administración elaborase una guía de acceso al empleo público especialmente dedicada a las personas con discapacidad, con información pormenorizada de las convocatorias, requisitos, desarrollo de las pruebas, cursos selectivos, funciones a desempeñar, etc.
- d) Comunicar con antelación suficiente si la adaptación solicitada les será concedida. Sucede en la práctica que, ante la petición de una adaptación en la propia solicitud de participación en un proceso de selección (lo que tiene que acompañarse del dictamen facultativo correspondiente), la Administración no lleva a cabo comunicación alguna, por lo que las personas con discapacidad no saben si les será reconocida o no. En caso afirmativo no hay problema, pero en el segundo caso se generan situaciones de indefensión que impiden al aspirante afrontar la prueba con las debidas garantías.
- e) Otra medida que sin duda contribuiría a motivar a las personas con discapacidad a acceder a la Administración sería la publicación anticipada, en el momento de la convocatoria, de las vacantes territorializadas¹². Cualquier discapacidad supone una limitación en las actividades rutinarias de la persona, por lo que habría que garantizar que estas personas permanezcan en su entorno. Afrontar un duro proceso para, en caso de éxito, obtener destino alejado del lugar de residencia habitual, no es muy alentador para un colectivo vulnerable.
- f) Asegurar que tanto las instalaciones como los medios empleados en el desarrollo de los procesos selectivos sean accesibles desde todas las perspectivas (física, sensorial, cognitiva y tecnológica). Los órganos de selección adolecen de conocimientos sobre este particular, por lo que deberían estar asesorados, desde su constitución, por expertos en la materia para que los procesos sean plenamente accesibles e inclusivos.
- g) Otra propuesta de futuro, que constituye un importante desafío, es cumplir con el mandato legal de implementar las adaptaciones necesarias en el puesto de trabajo¹³. En el caso de España, «se constata la falta de un procedimiento legal previo de detección y seguimiento de los ajustes razonables» (Real Patronato sobre Discapacidad *et al.*, 2023, p. 1007). Esto es especialmente relevante en el caso de las personas con discapacidad intelectual¹⁴, pues el trabajo en la Administración se desarrolla en el marco de una cultura organizativa propia, que suele resultar poco flexible para llevar a cabo las adaptaciones correspondientes. Igualmente, esto es lo que sucede en las situaciones en las que la persona con discapacidad requiere de un asistente personal en el lugar de trabajo, al encontrarse fuera de su hogar. La pregunta que habría que formular es: ¿debe la Administración poner a disposición de las personas que lo necesiten un asistente personal? A la luz de lo previsto en el art. 12 del Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, la respuesta claramente debe ser afirmativa, pues de lo contrario una persona con discapacidad que acceda al empleo público puede verse imposibilitada para desempeñar su función, lo que le impediría formar parte de la organización con plenas facultades para ejercer su trabajo, poder formarse y poder desarrollarse profesionalmente.
- h) La presencia de personas con discapacidad en la estructura administrativa es inversamente proporcional al ascenso jerárquico en los distintos subgrupos de clasificación del personal funcionario.

¹² De todos los procesos analizados, solo se hace en el relativo al ingreso como personal laboral fijo en el grupo profesional E0, especialidad tareas complementarias de apoyo, en plazas reservadas para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual.

¹³ Véase el art. 59.2 TREBEP y el art. 10 Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre.

¹⁴ Podría servir como referencia el documento *Empleo Público y el apoyo en el puesto de trabajo: Una garantía de derechos, para las personas con discapacidad intelectual* (Red de Empleo de Plena Inclusión, 2021).

Como se demuestra en el estudio de campo realizado, el número de personas con discapacidad en cuerpos y escalas del subgrupo A1 es meramente testimonial. Por lo tanto, la Administración debe hacer un esfuerzo tanto por aumentar el número de plazas del cupo de reserva de discapacidad en el nivel profesional superior como por cubrirlas, para que las políticas de inclusión sean reales y efectivas, tal y como mandata el art. 9.2 CE.

- i) En línea con la propuesta anterior, y desde el punto de vista de la carrera profesional, tanto en los concursos de provisión de puestos como en los procedimientos de libre designación, deberían reservarse plazas para personas con discapacidad.
- j) A diferencia del ámbito privado, en el ámbito público no existe un órgano que vele por el cumplimiento de las exigencias en materia de empleo público de las personas con discapacidad. Por lo tanto, se debería constituir un órgano con funciones inspectoras al respecto, que tenga capacidad de intervenir coercitivamente, en su caso, mediante la incoación de un procedimiento *ad hoc* en caso de infracción. Lo que se pretende es, básicamente, que haya un órgano independiente, dotado de facultades de actuación, que lidere y coordine la actuación de la Administración General del Estado en esta materia (procesos selectivos, cursos de selección, apoyo y asesoramiento a los órganos de selección, formación, carrera, adaptaciones de puestos de trabajo, etc.), con la única finalidad de garantizar los derechos laborales de las personas con discapacidad en el sector público.

Como corolario de todo cuanto acaba de exponerse, es fundamental que las personas con discapacidad puedan acceder a un empleo en auténticas condiciones de igualdad. Que a las dificultades que tienen de por sí, la sociedad no añada más impedimentos que conduzcan a que terminen abandonando la opción de trabajar. En este sentido, la Administración General del Estado debe dar un paso adelante, no ceñirse exclusivamente al estricto cumplimiento de las disposiciones normativas, sino también poner el foco en los resultados y diseñar un sistema de empleo público donde las personas con discapacidad puedan aportar valor añadido.

Por lo tanto, la AGE debe pasar a la acción, como ejercicio claro de la responsabilidad social corporativa que la misma asume con el colectivo de personas con discapacidad, fomentando su inclusión laboral, la igualdad de oportunidades, así como el respeto a los derechos fundamentales, asegurando que se eliminen barreras y se proporcionen los apoyos necesarios para su integración plena en la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala del Pino, C. (2021). La responsabilidad social corporativa: concepto, ámbito de aplicación, grupos de interés y objetivos. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, (54), 173-198. <https://doi.org/10.54571/ajee.462>
- Casado Pérez, D. (2023). Perspectiva histórica de la atención a la discapacidad en España. *Mediterráneo económico*, (37) 201-214. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9191476>
- Fundación Adecco (2025). *Jóvenes con discapacidad, motor de futuro* (10.ª ed.) [Informes Fundación Adecco]. Fundación Adecco y Wäertsilä. <https://fundacionadecco.org/wp-content/uploads/2025/08/Informe-Jovenes-con-discapacidad.pdf>
- INAP, CERMI, Inserta y Fundación ONCE (2015). *Libro blanco sobre acceso e inclusión en el empleo público de las personas con discapacidad*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://www.cedid.es/es/documentacion/ver-seleccion-novedad/505323/>
- Instituto Nacional de Estadística (2009). Panorámica de la discapacidad en España. Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia. 2008. *Cifras INE*, (10/2009). <https://www.ine.es/revistas/cifraine/1009.pdf>
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014). *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas*. Ministerio de Empleo y Seguridad social. <https://www.mites.gob.es/ficheros/rse/documentos/eerse/EERSE-Castellano-web.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2018). *La responsabilidad social en la Administración General del Estado. Memoria-Informe sobre prácticas socialmente responsables 2016*. Secretaría de Estado de Función Pública. Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://digital.gob.es/content/dam/sgad/sefp/es/portalsefp/funcion-publica/relaciones-laborales/responsabilidad-social-corporativa/2016.pdf.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022). *Informe sobre acceso de personas con discapacidad al empleo público en la Administración General del Estado, ejercicios 2019 y 2020*. Dirección General de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (2024). *Informe sobre acceso de personas con discapacidad al empleo público en la Administración General del Estado, OEP ejercicios 2021 y 2022*. Dirección General de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Función Pública.

- Observatorio Estatal de la Discapacidad (2024). *Informe Olivenza: situación de las personas con discapacidad en España*. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/wp-content/uploads/Informe-Olivenza-Espana-2024.pdf>
- Parada-Zuluaga, L. M. y Sánchez-Vásquez, L. M. (2014). Desarrollo sostenible en Colombia: una utopía, una necesidad del presente y un alivio para el futuro. *Contexto*, 3(1), 183-191. <https://revistas.ugca.edu.co/index.php/contexto/article/view/288>
- Puig Campmany, M. (2009). La responsabilidad social en relación con el empleo público y las personas con discapacidad. En A. J. Martínez Hernández (coord.), *El empleo público y las personas con discapacidad* (pp. 357-388). CERMI. <https://www.cermi.es/coleccion/coleccion-cermies/181>
- Real Patronato sobre Discapacidad, Ministerio de Trabajo y Economía Social, CERMI y Fundación ONCE (2023). *Libro Blanco sobre Empleo y Discapacidad*. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. https://www.rpdiscapacidad.gob.es/estudios-publicaciones/libro_blanco_empleo_discapacidad.htm
- Red de Empleo de Plena Inclusión (2021). *Empleo público y el apoyo en el puesto de trabajo: una garantía de derechos, para las personas con discapacidad intelectual*. Plena Inclusión España. <https://www.plenainclusion.org/publicaciones/buscador/empleo-publico-y-apoyo-en-el-puesto-de-trabajo/>
- Rodríguez Escanciano, S. (2023). Consideraciones sobre la aplicación del cupo de reserva del dos por cien de plazas para personas con discapacidad en las empresas públicas. *Revista de Jurisprudencia Laboral* (8/2023). https://doi.org/10.55104/RJL_00479
- Victoria Maldonado, J. A. (2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, (12), 817-833. <https://doi.org/10.5944/rduned.12.2013.11716>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 08-07-2025
 Modificado: 31-10-2025
 Aceptado: 31-10-2025
 Publicación anticipada: 12-11-2025
 Publicado: 27-11-2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11560>
 Páginas: 78-88

Referencia: Maurer, S., Sánchez-Vidal, M., Taberner, P. A., Tucats, P. (2025). Targeted activation: Evaluating a public-private labour market policy in Barcelona. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 78-88. <https://doi.org/10.24965/gapp.11560>

Targeted activation: Evaluating a public-private labour market policy in Barcelona

Activación focalizada: evaluación de una política público-privada de empleo en Barcelona

Maurer, Stephan

University of Edinburgh. Centre for Economic Performance – CEP-LSE (Reino Unido – United Kingdom)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2446-8575>
smaurer@exseed.ed.ac.uk

NOTA BIOGRÁFICA

Stephan is a Lecturer (Assistant Professor) at the University of Edinburgh. He holds a PhD in Economics from the London School of Economics and a Master in Economics from the Barcelona Graduate School of Economics. He is also an affiliate at the UPF Barcelona School of Management, at the Centre for Economic Performance (LSE), and at the Research Cluster “Politics of Inequality” at the University of Konstanz. His areas of expertise are Labour Economics, Economic History, Economic Geography, and International Trade.

Sánchez-Vidal, María

Knowledge Sharing Network – KSNET (España – Spain)
maria.sanchez@ksnet.eu

NOTA BIOGRÁFICA

Maria holds a PhD in Economics from the University of Barcelona. She worked as a researcher at the Centre for Economic Performance of the London School of Economics and as a lecturer at the University of Konstanz (Germany). She is a specialist in public policy evaluation and has led projects for public, private and third sector institutions, especially in the fields of labour economics, social protection and the fight against poverty and urban economics.

Taberner, Pere A.

Knowledge Sharing Network – KSNET, University of Barcelona and Institut d’Economia de Barcelona – IEB (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2203-3703>
pere.taberner@ksnet.eu

NOTA BIOGRÁFICA

Pere holds a Master in Economics from the University of Barcelona and is currently a PhD student at the Barcelona School of Economics of UB and in the Public Policy programme of the IEB. Researcher in economics and Research Coordinator at KSNET, he has experience in database construction, data analysis

and econometric modelling for policy evaluation in labour market, education and poverty. His areas of interest include economics of education, gender, labour market and data science.

Tucat, Pablo

Knowledge Sharing Network – KSNET (España – Spain)

pablo.tucat@ksnet.eu

NOTA BIOGRÁFICA

Pablo is the Director of Strategy at KSNET. He holds a Master's in Public and Social Policy from Universitat Pompeu Fabra (Spain) and a Master's in Applied Economics from Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). He has worked as lecturer (Associate Professor) at the Universitat Pompeu Fabra, as well as an economic advisor to the Argentine government and other public institutions on infrastructure and development policies. He is specialist in public policy evaluation, with particular interest in housing, infrastructure, and regional development.

ABSTRACT

Objectives: This article evaluates the impact of a local active labour market policy (POIL) implemented in the province of Barcelona, aimed at improving employment outcomes through public-private partnerships providing personalised support and placement in local jobs. **Methodology:** We combine a matching strategy with a difference-in-differences estimation using administrative data to estimate the causal effect of programme participation. **Results:** Participation in the programme increases the probability of finding employment by 3.4 percentage points. The effects are stronger among older workers, native individuals, and those with shorter prior unemployment spells. **Conclusions:** The findings highlight the potential of locally targeted active labour market policies to improve employment outcomes, particularly when interventions are tailored to sectoral needs and delivered through personalised support mechanisms.

KEYWORDS

Public-private partnership; active labour market policies; unemployment; training; matching; difference-in-differences.

RESUMEN

Objetivos: este artículo evalúa el impacto de una política activa de empleo local (POIL) implementada en la provincia de Barcelona a través de colaboraciones público-privadas y orientada a mejorar los resultados laborales de las personas participantes mediante apoyo personalizado e inserción en sectores industriales. **Metodología:** combinamos una estrategia de emparejamiento con una estimación de diferencia en diferencias utilizando datos administrativos, con el fin de estimar el efecto causal de la participación en el programa. **Resultados:** la participación en el programa incrementa la probabilidad de encontrar empleo en 3,4 puntos porcentuales. Los efectos son más intensos entre trabajadores de mayor edad, personas de nacionalidad española y quienes tienen trayectorias de desempleo más cortas. **Conclusiones:** los resultados ponen de manifiesto el potencial de las políticas activas de empleo de ámbito local para mejorar los resultados laborales, especialmente cuando las intervenciones se adaptan a las necesidades sectoriales y se ofrecen mediante mecanismos de apoyo personalizados.

PALABRAS CLAVE

Colaboración público-privada; políticas activas de empleo; desempleo; formación; emparejamiento; diferencia en diferencias.

SUMARIO

1. INTRODUCTION. 2. METHODOLOGY. 2.1. INSTITUTIONAL BACKGROUND. 2.2. DATA AND SAMPLE. 2.3. IDENTIFICATION STRATEGY AND SPECIFICATION. 3. RESULTS. 4. DISCUSSION. 5. CONCLUSION. FUNDING. ACKNOWLEDGMENTS. REFERENCES.

1. INTRODUCTION

In spite of recent growth, the Catalan economy still experiences high unemployment rates compared to pre-crisis levels. In 2021, for example, the unemployment rate in Catalonia was still 11.6%¹. In this context, policies that promote the integration of the unemployed into the labour market play a key role. Organisations such as the OECD have advocated for the implementation of public job training and active labour market programmes as measures to combat cyclical and structural unemployment (Froy *et al.*, 2009). These initiatives are aligned with the broader European “activation paradigm”, through which welfare policies have increasingly shifted from guaranteeing protection to promoting individual responsibility and employability (Moreno & Serrano Pascual, 2007; Serrano Pascual & Crespo Suárez, 2007; Serrano-Pascual & Magnusson, 2007).

In this context, this study aims at empirically evaluating the effectiveness of the *Programa d'Ocupació a la Indústria Local* (“Employment in Local Industry Programme”, henceforth POIL), a programme in the province of Barcelona created in 2015. Through public-private partnerships, this programme subsidises employment activation projects that combine training and work. The main goal is to favour the acquisition of specific skills required by local companies and to promote the recruitment of specific groups.

Our paper first and foremost quantifies the employment effects of POIL. We use programme records from participants in POIL's first wave (2015-2016) and a random sample of Spanish Social Security data to construct a control group through matching on employment-relevant characteristics. We then apply a difference-in-differences strategy to compare employment trajectories before and after programme participation. The sizable employment effects we find -increases in the probability of being employed by approximately 3.4 percentage points after participation- suggest that the policy was successful in helping the unemployed to find employment. At the same time, our paper also highlights that effects differ strongly along age, nationality, and previous unemployment duration, which is relevant for other government entities that might want to create programmes similar to POIL.

In addition to these policy-relevant findings, our paper contributes to a large literature on the evaluation of active labour market programmes (see for example Card *et al.*, 2010; 2018; Kluve, 2010; de la Rica, 2015; Orfao & Malo, 2023, and Fernández Junquera, 2024 for recent surveys and meta-analyses). In general, these programmes have small employment effects in the short term, but more sizable ones in the medium and long run (Card *et al.*, 2010). The effects differ based on whether the programmes focus on rapid job search or increasing human capital (Card *et al.*, 2018), but also on whether the training takes place in companies or classrooms (WWG, 2016).

Just as impacts vary according to the type of programme, they also differ according to the profile of the participants. Thus, the impact of these programmes tends to be higher for women and the long-term unemployed, and lower for older people or young people. However, there are also differences according to the type of programme: while beneficiaries in situations of vulnerability perform better in programmes aimed at rapid job search, the long-term unemployed benefit more from programmes aimed at improving human capital (Card *et al.*, 2018).

In the Spanish context, García Pérez and Rebollo Sanz (2009) analyse the introduction of regional subsidies for permanent contracts for a period from the mid-1990s to the mid-2000s, finding a low, but positive overall impact. Cueto and Mato (2009) and Arellano (2010) analyse different training programmes, finding generally positive effects, while Blázquez *et al.* (2019) show that a programme that combined training and job search support improved the employability of participants.

Finally, this paper contributes to the literature focusing on the governance of labour market policies. Previous studies have analysed how Spain's multi-level institutional design and the introduction of public-private collaboration have reshaped the governance of active labour market policies (Hernández-Moreno & Ramos Gallarín, 2017; Catalá-Pérez & del Pino, 2018). In this context, even though there exist several evaluations of local labour market programmes (see, for example, Rebollo-Sanz & García Pérez, 2021; de la Rica *et al.*, 2018; AlReF, 2021; 2023; Ramos *et al.*, 2009; Moreno *et al.*, 2021; Adán *et al.*, 2025) our study provides new empirical evidence on the effectiveness of such a local activation programme that is implemented through a shared governance model between a supra-local government and multiple local administrations, in partnership with private actors. The cases of public-private collaboration analysed in previous

¹ INE. Encuesta de Población Activa (2021).

studies are often centred on the outsourcing of intermediation services to temporary employment agencies. Unlike these, the programme under evaluation here builds on a cooperative framework in which local firms and training providers actively participate in the design and delivery of training activities and in the potential recruitment of participants within their own companies.

2. METHODOLOGY

2.1. Institutional background

POIL was introduced by the Barcelona Provincial Council in 2015². The main objective of this initiative is to encourage projects that promote the competitiveness of local industries through a public-private network based on cooperation between different agents operating in the same territory. The programme finances local projects that favour the hiring of groups with special needs (long-term unemployed people, people over 45, young people and women) in sectors of industrial activity that are strongly consolidated in the territory and have growth prospects.

POIL participants follow personalised employability improvement pathways that, combining training and work, focus on the acquisition of the specific skills required by companies in the sector and territory. In this way, POIL goes a step beyond the typical design of a common itinerary for all participants, and personalises it to the needs of the territory, companies and participants. Different agents of the local economy, such as local authorities and private sector organisations, are involved in the whole process of each of the projects, from the design of the itinerary to the training and internships in companies.

The programme works as follows: local authorities present their proposed training and employment project which should involve different agents of the territory (local public entities, private entities and local companies) to the provincial government. If the minimum requirements are met, the local entity receives a grant to be able to carry out its project in the territory for the agreed period. This procedure for awarding subsidies is carried out by means of competitive tendering. The Barcelona Provincial Council, specifically the Labour Market Service, draws up the bases for establishing the minimum requirements that applications must meet.

To date, three editions have been completed, 2015-2016, 2016-2017, and 2018-2020 (biannual). Throughout these three calls, 16 projects have participated, affecting seven different sectors of industrial activity: wine; metallurgy; food; textiles; chemicals, pharmaceuticals, plastics and related industries; logistics; and “new industry” (graphic arts and business services). We analyse the first call which was launched on 1 January 2015 and ended in full on 28 February 2017. Initially, the end date was set to be 31 August 2016, but some projects requested an extension, which was granted.

The Provincial Council has monitored the individuals, companies and local authorities involved in each of the projects, collecting a large amount of information on their participation. After the end of the first edition, information was also collected from the participants until the following year. In the case of projects that requested an extension, information is only available for the following six months.

2.2. Data and sample

Our empirical analysis draws on data from the first call of the POIL programme, which took place in 2015/16. We use two main data sources. First, we draw on participant data that was collected during their participation in POIL. This dataset covers all 1,372 participants. It includes socio-demographic information on participants prior to their participation, such as their date of birth, gender, nationality, level of studies, and employment situation. It also contains information on participants' joining and leaving the programme, their self-reported satisfaction with the programme, and their different job placements, both during the project and after its completion. Participants were further tracked within the project in terms of their training or internship hours.

However, the POIL dataset only contains data on programme participants. To create a control group of workers similar to participants, we draw on the 2017 Continuous Sample of Working Lives (MCVL)³. The

² For details see: <https://www.diba.cat/documents/36150622/38126235/Promoure+l'ocupaci%C3%B3%20a+la+ind%C3%BAstria+local.pdf/138077f9-4981-4752-becb-162b15d30f61>

³ See the following link for technical details of the MCVL <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST211/1429?changeLanguage=es>

MCVL is a set of anonymised individual microdata extracted randomly from the Spanish Social Security records. This information is complemented with tax data from the Spanish Tax Agency and the *Padrón Continuo*⁴ provided by the National Statistics Institute (INE in Spanish). The individuals in the MCVL are randomly selected from the entire population in the Social Security database, either because they were affiliated or because they were pensioners for at least one day during the calendar year prior to the reference year. The main goal of the sample is to represent 4% of the target population at the Spanish level, that is, around 1,200,000 people in the case of recent years.

The MCVL is composed of six databases linked to each other by the anonymised code of the individual, the anonymised code of the paying institution and/or the code of the contribution account. These databases contain the individual's socio-economic information, affiliation history, contribution bases, pensions, cohabitants, and tax data. The first five databases contain information on the entire history of each individual, i.e. from their first affiliation up to the reference year, in this case 2017. In contrast, the tax data only includes information for the reference year. For this study, we only use the databases of the individual's socio-economic information and affiliation history. Personal characteristics available from the MCVL include date and place of birth, gender, nationality, place of residence, and education level. It should be noted that the data identify the affiliate's municipality of residence if the city has more than 40,000 inhabitants. For affiliates residing in smaller municipalities, only the province is identified.

We restrict the sample to people from the province of Barcelona, the area of action of the programme evaluated. After this sample restriction, we homogenize several variables to make them equivalent to the definitions employed by the POIL database and thus enable comparisons between the different individuals. Finally, it is important to note that the periodicity of the two databases is different. The information from the MCVL contains the exact start and end dates of each employment record, while that from the *Diputació de Barcelona* is divided into different lengths. Specifically, the provincial government collected data of the participants at 5 different moments over the course of the programme.

2.3. Identification strategy and Specification

We use a combination of matching and difference-in-differences methods to empirically estimate the effect of participation in POIL on the probability of being employed. The design of the POIL programme does not offer a natural control group (e.g. people that applied to participate but did not receive a slot in the programme). We therefore resort to a matching strategy. For every POIL participant, we look for a match in the MCVL data, where the match is defined over 6 variables: gender (G, dummy for being female), age (A, dummies for 15-25, 25-35, ..., 55-67), education level (EL, dummies for low, medium and high), nationality (N, a dummy for foreign), territory of residence (T)⁵ and employment status before entering the programme (ES, a dummy for being employed). Thus, for every participant, we look for a non-participant who is similar to the participant along these six variables. We parametrize the similarity between potential matches as the Euclidean distance over all variables:

[01]

$$Dist_{ct} = \sqrt{(G_c - G_t)^2 + (A_c - A_t)^2 + (EL_c - EL_t)^2 + (N_c - N_t)^2 + (T_c - T_t)^2 + (ES_c - ES_t)^2}$$

where $Dist_c$ represents the distance of each potential control individual from the treated individual. The subscripts c and t represent control and treatment individuals, respectively. After calculating the distance, we assign to each participant their closest match according to this distance metric.

⁴ The *Padrón Continuo* is an administrative register that contains information (gender, age, nationality, and place of birth) on the population of each municipality.

⁵ For individuals from municipalities with more than 40,000 inhabitants, we look for a match in the same municipality. This is not possible for people from municipalities with less than 40,000 inhabitants. For them, we look for matches either in any of the large municipalities of their respective *comarca* or to anyone from the whole province not living in a municipality larger than 40,000 inhabitants.

Table 1 reports the post-matching means for each covariate by treatment status. The differences are either exactly zero (in the case of categorical variables with exact matches) or extremely small, such as a 0.6-year age gap. These results confirm that the matching procedure yielded highly balanced samples.

TABLE 1. COVARIATE BALANCE AFTER MATCHING: TREATED AND CONTROL GROUPS

	Control	Treatment	Difference	p-value
Gender (women)	37,97 %	37,97 %	0,00	1,00
Age	41,38	40,77	0,61	0,13
Nationality (foreign)	9,26 %	9,69 %	-0,44	0,70
Working before POIL	2,92 %	1,90 %	1,02	0,08
Educational level				
Low	6,49 %	6,49 %	0,00	1,00
Medium	61,15 %	61,15 %	0,00	1,00
High	32,36 %	32,36 %	0,00	1,00
Territory				
Province of Barcelona	100,00 %	100,00 %	0,00	1,00
Another province	0,00 %	0,00 %	0,00	1,00

Source: Authors' calculations based on POIL and MCVL data. For the binary indicators gender, nationality, and labour status, the reference category is given in brackets. Age is expressed in years and treated as a continuous variable in this table.

The total sample consists of 1,372 participants. The number of control individuals is the same since we performed a 1 to 1 matching procedure. For POIL participants (our treated group), we examine the evolution of employment outcomes before and after the programme, and we then compare this to how the same variables evolved in a control group of non-participants. Our econometric specification is as follows:

$$Prob_employed_{ijt} = \alpha_j + \gamma T_{ij} + \beta + (T * Post)_{ijt} + \theta_t + u_t$$

where $Prob_employed_{ijt}$ is a dummy for whether individual i (treated or control), of pair j at time t was employed. The variable T_{ij} refers to the treatment and takes value 1 for all treated individuals and 0 for controls. The variable $Post_t$ refers to the post-project time. This variable takes value 1 for time periods after the treatment individual's participation in the itinerary. The multiplication of both variables gives us the differential effect of treated individuals with respect to the control group on the probability of finding a job (or being in work) after the end of the pathway. Therefore, β is the coefficient of interest. In addition, we also control for *match* fixed effects (α_j), and time fixed effects (θ_t). Finally, u_t represents the residual of the regression, clustered at the match level.

We estimate the average treatment effect on the treated (ATT) of the programme on the probability of being employed using a unified specification that captures variation across four post-treatment periods. These intervals correspond to 1-3 months, 3-6 months, 6-9 months, and 9-12 months following completion of the programme. The model includes a single pre-programme observation for each participant and constructs separate indicators for each non-overlapping post-treatment interval. This structure ensures that an individual's outcome is only used in one post-treatment period and avoids overlap across intervals. Not all participants are observed in every post-treatment window due to variation in individual programme completion dates and the timing of follow-up data collection.

The key assumption for our methodology to produce an estimate for the causal effect of POIL is that treatment and control individuals would have evolved in the same way over time, if none of them had been treated ("common trends assumption", see Angrist & Pischke, 2009). While the identifying assumption is fundamentally untestable, a common strategy to at least assess its viability is to visually or statistically inspect

the evolution of treatment and control group before the treatment for common trends. Unfortunately, this is not possible in our setting, since we observe only a single pre-treatment period.

Violations of the common trends assumption could occur if treated and control individuals had very different characteristics, and if these characteristics correlated with the evolution of employment chances over time. We try to rule this out by way of our matching strategy, comparing each treated individual only to another individual that is similar in terms of gender, education, age, residence, nationality, and pre-programme employment status. The balancing results in table 1 are heartening in this respect, but of course they only provide reassurance for the limited number of observable variables used in the matching procedure. It is conceivable that POIL participants may be positively selected on unobservable motivation or job search intensity, leading to upward-biased estimates.

3. RESULTS

Table 2 presents the estimated effect of POIL participation on the probability of being employed during the year following programme completion. The analysis reports both the ATT across all post-treatment periods and a set of time specific estimates capturing dynamic effects over time. On average, programme participation increases employment probability by 3.4 percentage points. This effect is marginally significant at the 10 percent level but masks notable variation across time.

In the first six months following programme completion, the estimated effects are modest –1.3 percentage points between 1 and 3 months, and just 0.3 percentage points between 3 and 6 months— and not statistically significant. From the third post-treatment period onward, the effects become both economically and statistically significant. Employment probability increases by 7.7 percentage points between 6 and 9 months, and by 11.1 percentage points between 9 and 12 months after the completion. Both estimates are significant at the 1 percent level, indicating substantial medium-run gains.

TABLE 2. AVERAGE AND DYNAMIC TREATMENT EFFECTS OF THE POIL PARTICIPATION ON EMPLOYMENT PROBABILITY

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Average	Event Study			
	All post periods	Post 1	Post 2	Post 3	Post 4
ATT	0.034*	0.013	0.003	0.077***	0.111***
	(0.020)	(0.020)	(0.020)	(0.024)	(0.035)
Observations	12,112	12,112			
R-squared	0.368	0.369			

Notes: ATT shows the treatment effect across post-treatment periods. “All post periods” refers to overall treatment effect across all post-treatment periods, “Post 1” to “Post 4” refer to 1-3, 3-6, 6-9, and 9-12 months after programme completion, respectively. All regressions include match and time fixed effects. Standard errors clustered at matched pair level. * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Source: POIL and MCVL data.

While the results reported above reflect average effects estimated for all individuals, the impact of POIL participation is likely to vary across personal and socio-economic characteristics. To explore this, we next examine heterogeneity in the treatment effect by gender, nationality, age, educational attainment, duration of prior unemployment, and the type and intensity of training received. These subgroup effects are estimated through interactions with the average post-treatment effect.

Table 3 presents the results of this analysis. In each column, the coefficient on the post-treatment indicator reflects the ATT for the reference group, while interaction terms capture differential effects for the corresponding subgroup.

For gender, the estimated effect for male participants —the reference category— is 5.2 percentage points and statistically significant at the 5 percent level. The interaction term for female participants is negative but not significant, indicating a lower impact. However, we cannot rule out that the effects are the same for both genders.

TABLE 3. HETEROGENEOUS TREATMENT EFFECTS

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Main effect	0.052** (0.023)	−0.039 (0.045)	−0.295*** (0.060)	0.026 (0.046)	0.076*** (0.024)	0.024 (0.024)	0.026 (0.021)	0.024 (0.021)
Women	−0.047 (0.029)							
Spanish		0.080* (0.045)						
Age (continuous)			0.008*** (0.001)					
Medium educ. level				0.004 (0.048)				
High educ. level				0.016 (0.050)				
Long-term unemp.					−0.066** (0.028)			
Classroom training						0.021 (0.029)		
In-company training							0.043 (0.037)	
Both trainings								0.063 (0.041)
Observations	12,112	12,112	12,112	12,112	11,671	12,112	12,112	12,112
R-squared	0.368	0.368	0.375	0.368	0.346	0.368	0.368	0.368

Notes: Each columns show an independent estimation. Coefficients shown are those interacted with Treatment and Post variables. All models include matched-pair and time fixed effects. Standard errors clustered at the matched-pair level. ***, **, and * denote significance at the 1%, 5%, and 10% levels, respectively.

Source: Authors' calculations based on POIL and MCVL data.

Differences by nationality appear more pronounced. While the effect for non-Spanish participants is negative and statistically insignificant, the interaction term for Spanish nationals is positive and significant at the 10 percent level. This suggests that only Spanish participants experience positive effects.

Regarding age, the baseline estimate for younger individuals is negative, but the interaction term shows that each additional year of age is associated with a statistically significant increase of 0.8 percentage points in the probability of employment. This points to a positive age gradient in programme effectiveness.

Pre-programme unemployment duration also reveals substantial heterogeneity. Participants unemployed for less than one year experience a significant ATT of 7.6 percentage points, whereas the effect is 6.6 percentage points lower for the long-term unemployed. This difference is statistically significant at the 5 percent level, indicating reduced effectiveness for individuals with more prolonged labour market detachment.

No significant heterogeneity is observed by educational attainment or training modality. Although point estimates are marginally higher for participants with medium or high education, the differences relative to the low-education group are small and statistically insignificant. Similarly, while estimates are consistently

positive across classroom, in-company, and combined training groups, none of the interaction effects reach conventional levels of statistical significance. The largest effect is observed among those who received both types of training, but the confidence intervals are too wide to support firm conclusions.

4. DISCUSSION

Overall, our results suggest that POIL participation does not generate immediate labour market benefits but yields sizeable improvements in employment probabilities over the medium term. This timing aligns with prior findings that training-intensive ALMP tend to show delayed impacts rather than immediate returns (Card *et al.*, 2010; 2018; Fernández Junquera, 2024).

In addition, the programme's impact on employment outcomes varies meaningfully across certain individual characteristics. Stronger effects are observed for older participants, Spanish nationals, and those with shorter unemployment durations prior to enrolment. In contrast, no statistically significant differences emerge by gender, educational attainment or training modality. These results suggest that while the programme is broadly effective, its benefits are not evenly distributed. The main benefits appear concentrated among participants with more favourable employment prospects, such as shorter previous unemployment spells. This finding stands in contrast to existing evidence suggesting that long-term unemployed individuals benefit most from activation programmes, particularly training-focused interventions (Card *et al.*, 2018; Blázquez *et al.*, 2019). On the other hand, our results are in line with those of Adán *et al.* (2025), who evaluate another training and employment programme in Catalonia.

It is also noteworthy that the programme was particularly effective in fostering the labour market reintegration of older individuals. Audit studies have shown that older workers often struggle to advance during the application phase of job search (Quesada & Martínez de Lafuente, 2024). One explanation for the more positive results for this age group in our setting could be that the public-private partnership mitigates this disadvantage for older workers thanks to a more direct connection between the unemployed and the potential employer. In addition, the meta-analysis by Orfao and Malo (2023) shows that while direct job creation policies do not help older workers, training policies such as the one we study do.

The heterogeneity we find is also of great importance for policy design. Firstly, it highlights the importance of taking the characteristics of a policy's target population into account when designing ALMP measures, as targeting measures more closely to the relevant population might increase policy effectiveness. In addition, it is also a warning against "one-size-fits-all" policy approaches and highlights the importance of continuously evaluating public policy measures.

While we believe that our empirical strategy is well-suited to the case at hand, it is important to point out that certain shortcomings do exist. Most notably, there was no experimental control group of "untreated" individuals, requiring us to construct a counterfactual based on the MCVL and a matching strategy. In addition, our matching procedure was subject to a relatively low number of covariates to match on and only has one single pre-treatment period. This also points towards designing future similar policy interventions already with the evaluation in mind. Such an evaluation-oriented programme design could manifest itself in collecting additional pre-treatment information over longer time periods, or, ideally, incorporating a randomized or staggered implementation.

5. CONCLUSION

This paper evaluates the effects of the "Employment in Local Industry" (POIL) programme implemented by the Barcelona Provincial Council. Using matched administrative microdata and a difference-in-differences design, we estimate the causal impact of participation on employment probabilities up to one year after programme completion. On average, participation increased the probability of being employed by 3.4 percentage points, with statistically significant effects emerging from between six and nine months after the intervention.

This suggests that the policy was effective in fostering re-employment chances when averaging across all participants. Importantly, the heterogeneity analyses show a non-uniform impact of the programme across participants. Stronger effects are concentrated among Spanish nationals, older individuals and those with shorter unemployment spells prior to enrolment. By contrast, we find no significant differences by gender, educational attainment or training modality. These heterogeneous effects are highly relevant for policy design,

as they indicate that more targeted interventions—closer to personalised employment pathways adapted to participants' profiles— may achieve higher effectiveness.

Finally, the results show that the cooperative form of public–private collaboration, rooted in local industrial ecosystems, appears to be a promising framework for designing activation policies that are both territorially embedded and responsive to labour market needs.

FUNDING

This study was funded by Diputació de Barcelona. The funder had no role in the design of the study, data analysis, interpretation of the results, or the writing of this manuscript. The authors have developed the study independently.

ACKNOWLEDGMENTS

We are grateful to the Labor Market Service of the Diputació de Barcelona, especially Cristina Pardo, Pilar Moret, and Elena Martínez. We also thank Mireia Álvarez and Lynn Van Raalte for their research assistance, and Javier and Ángel Martín Román for their helpful comments. We appreciate the feedback received from participants at the XXX Encuentros de Economía Pública, as well as from the two anonymous referees and the editor. All remaining errors are our own.

REFERENCES

- Adán González, R., Taberner, P. A., Plata, D., Monserrat, C., Sánchez Vidal, M. & Pi Ferrer, L. (2025). *Treball i Formació (EELL, ESAL i ACOL) 2020-2022* [colección SOC-AVALUA n.º 51]. Generalitat de Catalunya. https://daleph.com/wp-content/uploads/2024/05/Informe_Treball-i-formacio-CAT.pdf
- AIReF (2021). *Políticas activas de empleo en Castilla y León*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-politicas-activas-empleo-castilla-y-leon/>
- AIReF (2023). *Políticas activas de empleo en Extremadura*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://www.airef.es/es/estudios/comunidades-autonomas/estudio-politicas-activas-de-empleo-en-extremadura/>
- Angrist, J. D. & Pischke, J.-S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics*. Princeton University Press.
- Arellano, F. A. (2010). Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the Spanish experience. *Revista de Economía Aplicada*, 18(53), 39-65. <http://revecap.com/revista/numeros/53/pdf/alfonso.pdf>
- Blázquez, M., Herrarte, A. & Sáez, F. (2019). Training and job search assistance programmes in Spain: The case of long-term unemployed. *Journal of Policy Modeling*, 41(2), 316-335. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.03.004>
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), 452-477. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x>
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>
- Catalá-Pérez, D. & Del Pino, E. (2018). Reformas de ida y vuelta en la gobernanza horizontal del bienestar: el caso de la colaboración público-privada en la intermediación laboral en la Comunidad Valenciana. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (19), 107-122. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i19.10434>
- Cueto, B. & Mato, F. J. (2009). A nonexperimental evaluation of training programmes: Regional evidence for Spain. *Annals of Regional Science*, 43(2), 415-433. <https://doi.org/10.1007/s00168-008-0214-2>
- De la Rica, S. (2015). *Políticas activas de empleo: una panorámica* [FEDEA Policy Papers 2015/01]. FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/01/FPP2015-01.pdf>
- De la Rica, S., Miller, L. & Úbeda, P. (2018). *Evaluación del programa Lanzaderas de empleo y emprendimiento solidario-anezka* [informe 2018/2]. ISEAK. <https://iseak.eu/publicacion/evaluacion-del-programa-lanzaderas-de-empleo-y-emprendimiento-solidario%E2%80%9090anezka>
- Fernández Junquera, Á. (2024). Efectos de la asistencia en la búsqueda de empleo: una revisión sistemática para España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (35), 7-25. <https://doi.org/10.24965/gapp.11259>
- Froy, F., Giguere, S. & Hofer, A. (2009). *Designing Local Skills Strategies*. OECD Publications. <https://doi.org/10.1787/9789264066649-en>
- García Pérez, J. I. & Rebollo Sanz, Y. F. (2009). The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work? *Investigaciones Económicas*, 33(1), 97-130. <https://www.fundacionsepi.es/investigacion/revistas/paperArchive/Ene2009/v33i1a4.pdf>

- Hernández-Moreno, J. J. & Ramos Gallarín, J. A. (2017). La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (18), 5-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i18.10433>
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>
- Moreno, R., Ramos, R. & Suriñach, J. (2021). *Programa Ubicat 2017-2019 (SOC-Avalua)*. Generalitat de Catalunya. https://serveiocupacio.gencat.cat/web/.content/01_SOC/09_Transparencia-i-bon-govern/Avaluacio-i-estudis/Avaluacio_UBICAT.pdf
- Moreno, L. & Serrano Pascual, A. (2007). Europeización del bienestar y activación. *Política y Sociedad*, 44(2), 31-44. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707230031A>
- Orfao, G., & Malo, M. Á. (2023). Are active labour market policies effective for the older unemployed? A meta-evaluation. *Ageing and Society*, 43(7), 1617-1637. <https://doi.org/10.1017/S0144686X21001288>
- Quesada, O. & Martínez de Lafuente, D. (2024). *Too old to work? A field experiment on age discrimination in the Spanish labour market* [working paper 2024/1]. ISEAK. <https://iseak.eu/en/documents/too-old-to-work-a-field-experiment-on-age-discrimination-in-the-spanish-labor-market>
- Ramos Lobo, R., Suriñach Caralt, J. & Artís Ortuño, M. (2009). *La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña* [working papers IR09/19]. Universitat de Barcelona. Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública. <https://hdl.handle.net/2445/61477>
- Rebollo-Sanz, Y. F. & García Pérez, J. I. (2021). *Evaluación de Impacto de Políticas Activas de Empleo para Colectivos de Dificil Inserción Laboral* [policy papers 2021/11]. FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/11/FPP2021-11.pdf>
- Serrano-Pascual, A. & Crespo Suárez, E. (2007). The government of activation policies by EU institutions. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9-10), 376-386. <https://doi.org/10.1108/01443330710822075>
- Serrano-Pascual, A. & Magnusson, L. (2007). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Peter Lang.
- WWG (2016). *Evidence review 1: Employment Training. What Works Centre for Local Economic Growth*. https://whatworksgrowth.org/wp-content/uploads/16-06-15_Employment_Training_Update-1.pdf



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025

Sección: ENTREVISTAS

Recibido: 22-04-2025

Aceptado: 05-05-2025

Publicación anticipada: 20-05-2024

Publicado: 27-11-2025

ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11534>

Páginas: 89-100

Referencia: Cruz-Martínez, G. y Hernández-Moreno, J. (2025). De la academia a la política: fortaleciendo derechos sociales en tiempos de crisis. Entrevista a Ignacio Álvarez Peralta. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 89-100. <https://doi.org/10.24965/gapp.11534>

De la academia a la política: fortaleciendo derechos sociales en tiempos de crisis. Entrevista a Ignacio Álvarez Peralta

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>
gicruz@ucm.es

Hernández-Moreno, Jorge

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>
jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

RESUMEN

En esta entrevista, Ignacio Álvarez Peralta, profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid y exsecretario de Estado de Derechos Sociales (2020-2023), reflexiona sobre la intersección entre su trayectoria académica y su experiencia política. El diálogo explora cómo su investigación sobre economía política, distribución de la renta y relaciones laborales informo su gestión durante la pandemia, especialmente en la implementación del *escudo social* y la reforma del Sistema de Dependencia. Álvarez analiza los desafíos de la coordinación intergubernamental en un estado descentralizado, las resistencias institucionales a la innovación política y las estrategias efectivas para fortalecer el estado del bienestar en contextos de crisis. La entrevista revela las tensiones entre conocimiento académico y praxis política y resalta la importancia de combinar voluntad transformadora, conocimiento experto y empatía institucional para desarrollar políticas públicas efectivas.

PALABRAS CLAVE

Derechos sociales; políticas públicas; gobernanza multinivel; reforma del sistema de dependencia; economía política.

ABSTRACT

In this interview, Ignacio Álvarez Peralta, Professor of Applied Economics at the Autonomous University of Madrid and former Secretary of State for Social Rights (2020-2023), reflects on the intersection between his academic career and political experience. The dialogue explores how his research on political economy, income distribution, and labor relations informed his management during the pandemic, especially in implementing the Social Shield and reforming the Dependency Care System. Álvarez analyzes the challenges of intergovernmental coordination in a decentralized state, institutional resistance to political innovation, and effective strategies to strengthen the welfare state in crisis contexts. The interview reveals the tensions between academic knowledge and political praxis, highlighting the importance of combining transformative will, expert knowledge, and institutional empathy to develop effective public policies.

KEYWORDS

Social rights; public policies; multilevel governance; long-term care reform; political economy.

INTRODUCCIÓN¹

Ignacio Álvarez Peralta es doctor europeo en Economía Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid y exsecretario de Estado de Derechos Sociales del Gobierno de España (2020-2023). Anteriormente ha trabajado como investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), profesor colaborador del Máster en Relaciones Laborales de la UNED, profesor ayudante doctor en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid (UVA) y disfrutó de un contrato de formación de personal investigador en el Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha realizado estancias académicas en Harvard Kennedy School, en la University of South-Eastern Norway, en la Universidad Paris VII-Denis Diderot y en el Lisbon School of Economics and Management.

Ha participado asimismo en proyectos de investigación nacionales e internacionales y es autor de numerosas publicaciones científicas en revistas de alto impacto. El objetivo de esta entrevista es analizar las conexiones entre su labor investigadora y su experiencia en la gestión pública sobre cuatro dimensiones fundamentales: a) las transformaciones en el mercado laboral y sus implicaciones para las políticas públicas; b) los mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial en el ámbito de los derechos sociales; c) los procesos de reforma en materia de políticas sociales, con especial atención al sistema de dependencia, y d) los desafíos y oportunidades para construir un estado del bienestar más robusto y equitativo en el contexto actual, considerando tanto las resistencias institucionales como las posibilidades de innovación en la acción pública.

.....
Haciendo un repaso a su carrera académica y profesional, usted es doctor europeo en Economía Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y, desde 2015, profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid. También ha realizado estancias académicas en Harvard Kennedy School, en University of South-Eastern Norway, en la Universidad Paris VII-Denis Diderot y en el Lisbon School of Economics and Management y participado en proyectos de investigación nacionales e internacionales. Por todo ello, la primera de las cuestiones que nos gustaría plantearle es, ¿qué preocupaciones o enfoques comunes subyacen a toda esta trayectoria académica y a sus diversos cargos de responsabilidad política, tanto a nivel orgánico (en el partido político Podemos) como a nivel institucional en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030? ¿Podría compartir con nosotros cuál es el hilo conductor que conecta sus distintos proyectos? ¿Qué preguntas fundamentales busca responder a través de estas diversas líneas de trabajo y la propia praxis política?
.....

Muchísimas gracias por la entrevista. Si tuviera que identificar un hilo conductor en mi trayectoria, encontraría claramente uno relacionado con la voluntad de fortalecer y reforzar nuestro estado del bienestar como instrumento para ensanchar nuestra democracia.

Esta preocupación se entiende en gran medida por el contexto en el que me formé académicamente. Desarrollé mi tesis doctoral entre 2008 y 2012, en plena crisis financiera y durante la aplicación de las medidas de austeridad. En España observamos durante esos años todo un despliegue de políticas orientadas a cuestionar, recortar y erosionar nuestro estado del bienestar.

En ese contexto se fragua una preocupación que es simultáneamente política, de políticas públicas y académica. Me interesaba encontrar aquellas políticas que pudieran fortalecer de nuevo nuestro estado del bienestar, ese enorme éxito político en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, como instrumento para garantizar un pacto social que proporcione calidad de vida a las mayorías sociales y asegure democracias de calidad.

Este ha sido el hilo conductor de mi carrera en lo que respecta a las tres dimensiones que me han ocupado: las políticas públicas en el ámbito de la Administración, la investigación académica en el ámbito universitario y la militancia política durante una década muy intensa, desde la fundación de Podemos en 2014 hasta el año pasado.

En estas tres dimensiones, mi investigación académica se centró principalmente en dos grandes áreas. La primera tiene que ver con la política fiscal, con sus efectos sobre el crecimiento económico y el empleo,

¹ La entrevista se realizó de manera presencial el 23 de enero de 2025. Se transcribió con el apoyo de paquetes computacionales. Gibrán Cruz-Martínez y Jorge Hernández-Moreno revisaron y editaron la transcripción inicial. Posteriormente, el profesor Ignacio Álvarez Peralta revisó y aprobó los contenidos de la entrevista en su versión definitiva.

y con la posibilidad de ampliar los márgenes fiscales en nuestra economía. La segunda se relaciona con la distribución de la renta y el mercado de trabajo: los factores que determinan la distribución de la renta, su impacto sobre el crecimiento económico y la dinámica macroeconómica y aquellas políticas públicas que pueden contribuir a una redistribución para reducir los niveles de desigualdad.

.....
En su artículo «Radical Change and Institutional Resilience: The Case of Labour Market Reforms in Southern Europe» (Álvarez et al., 2022), menciona que las reformas laborales que se desarrollaron en España y Portugal durante la crisis del euro (2008-2012) llevaron a una fragmentación y falta de coherencia institucional. ¿Qué implicaciones tiene esta fragmentación para la capacidad de los sindicatos y los trabajadores de negociar mejores condiciones laborales? ¿Qué medidas considera necesarias para revertir esta tendencia?
.....

Esta ha sido una dimensión que a mí y al equipo con el que he trabajado nos ha preocupado mucho: el mercado de trabajo y los cambios que ha sufrido el mercado laboral español durante la última década, ya que es un área de políticas públicas que determina la calidad de vida de millones de personas en nuestro país.

Nuestra preocupación se inicia con la reforma laboral de 2012, que fue una reforma implementada contra el diálogo social, sin respaldo de los agentes sociales en nuestro país. Esta reforma flexibilizó el mercado de trabajo e intentó conseguir una devaluación interna mediante reducciones salariales. Hubo quien defendió que, a pesar del coste social de estas reducciones salariales, se estaba consiguiendo una fuerte creación de empleo y crecimiento económico. A nosotros nos surgió la duda académica de si realmente esto era así o no, y decidimos estudiarlo.

En varios artículos, entre ellos uno publicado en el Cambridge Journal of Economics (Álvarez et al., 2019), evaluamos este razonamiento y comprobamos que no era cierto. La reforma laboral de 2012 no solo empeoraba las condiciones de vida de muchos trabajadores al reducir los salarios y erosionar la protección al empleo, sino que además no estaba generando un mayor ritmo de creación de empleo ni mayor crecimiento económico, sino más bien lo contrario. La devaluación interna había conllevado efectos de segunda ronda que mermaban la capacidad de consumo de buena parte de las mayorías sociales y limitaban la inversión empresarial, prolongando innecesariamente la gran recesión.

De ahí surgió nuestra preocupación sobre qué tipo de reforma laboral debería implementar nuestro país. En el artículo que citan nos preguntamos en qué dirección debería caminar la siguiente reforma laboral, la que finalmente se hizo en 2022.

Esta investigación nos llevó a concluir que no es incompatible la creación de empleo con la mejora en la calidad del mismo. Esto puede parecer obvio, pero durante mucho tiempo, al menos en el ámbito económico, se ha sostenido que países como el nuestro necesitaban ajustar a la baja las condiciones de empleo para garantizar su creación. Sin embargo, nuestra experiencia en materia de políticas públicas en el primer Gobierno de coalición demuestra que es posible hacer compatibles ambas cosas: impulsar reformas laborales que mejoren la calidad del empleo mientras se crea una gran cantidad de puestos de trabajo.

Nuestra investigación ayudaba así a formular las bases de una nueva política laboral, impulsando la agenda de crecimiento del salario mínimo (más de un 50 % de incremento en los últimos años) y el reforzamiento de los derechos laborales con la reforma de 2022, particularmente mediante la reducción drástica de la temporalidad, garantizando que esta se ajusta a causas objetivas en materia de contratación y no se utiliza de forma generalizada.

Además, en el artículo que citan hay una segunda reflexión importante: las reformas laborales que perduran son aquellas que se hacen con acuerdo en el diálogo social. Esta investigación académica nos sirvió para constatar que legislar contra los intereses y derechos de las mayorías trabajadoras no solo no tenía beneficios económicos, sino que además las reformas que se hacen sin diálogo social tienden a generar inconsistencias institucionales que socavan los propios objetivos de dichas reformas.

El ejemplo de la reforma de 2012 frente a la de finales de 2021 es muy claro. Esta última salió con acuerdo en el diálogo social entre patronal y sindicatos, lo que la hace políticamente incuestionable. Hoy nadie cuestiona esa reforma, en parte porque ha demostrado ser muy eficaz, pero también por el grado de acuerdo social con el que se alcanzó. Sin embargo, la reforma de 2012 fracasó como política pública porque no consiguió sus objetivos y, además, al venir sin acuerdo del diálogo social, podríamos decir que nació prácticamente muerta. Organizaciones patronales y sindicales encontraron fórmulas para cortocircuitar algunos objetivos de dicha reforma (por ejemplo, la descentralización de la negociación colectiva).

.....

En debates recientes, especialmente en redes sociales, algunos analistas han argumentado que el éxito en la creación de empleo de los últimos años se debe principalmente a los efectos de la reforma laboral de 2012, y no tanto a la reforma de 2021-2022. ¿Existe evidencia empírica que permita discernir el impacto diferencial de ambas reformas en la creación de empleo? ¿Han abordado esta cuestión en alguna de sus investigaciones?

.....

Durante la crisis de 2008-2012, el *Financial Times* publicó un influyente editorial sobre «The pain in Spain», describiendo a España como un dolor de cabeza para toda Europa. Sin embargo, a partir de 2012, tras la reforma laboral y otros cambios institucionales, España comenzó a crecer rápidamente. A partir de entonces, España pasó a presentarse a nivel internacional como un ejemplo de éxito, gracias a la reforma laboral de 2012. Algunos académicos publicamos un artículo en la revista *Review of Keynesian Economics* titulado «Peripheral Europe beyond the Troika» (Cárdenas *et al.*, 2020), que abordaba precisamente esta cuestión.

El argumento dominante era que la reforma laboral de 2012 había conseguido una devaluación salarial que, aunque tenía un lado negativo al empeorar las condiciones de vida de mucha gente, permitía a cambio una rápida creación de empleo.

En nuestro trabajo calculamos una curva de Okun para la economía española y estimamos la elasticidad entre el empleo y el PIB. Queríamos comprobar si realmente la reforma laboral había conseguido cambiar la relación empleo-PIB existente en nuestra economía, y comprobamos que no había sido así.

No era riguroso afirmar en aquel momento que se estaba creando mucho empleo, e incluso que se creaba más que en otras economías de nuestro entorno, gracias a la devaluación salarial. Una de las características estructurales de España es que cuando hay recuperación económica siempre se crea mucho empleo.

Lo que comprobamos es que la recuperación posterior a 2012 no obedecía fundamentalmente a la reforma laboral de ese año. De hecho, esa reforma había prolongado innecesariamente la recesión al reducir los niveles de demanda interna y, además, no había modificado la relación entre el empleo y el PIB. La elasticidad empleo-PIB que se observa en la curva de Okun no se había alterado.

La conclusión fundamental a la que hemos llegado después de estos años de investigación en materia laboral es que las distintas reformas laborales que hemos tenido, tanto la de 2012 como la de 2022, no han modificado la relación entre el empleo y el PIB. Existe poca evidencia empírica de que afecten a la cantidad de empleo creado. Lo que sí se comprueba claramente es que sí afectan significativamente a la calidad del empleo.

Ninguna de las dos reformas ha alterado la cantidad de empleo que crea la economía en las fases de recuperación ni ha modificado la elasticidad entre el empleo y el PIB, pero ambas han influido intensamente en la calidad del empleo generado.

Esto no sorprende desde una perspectiva keynesiana, que explica la creación de empleo en una economía en función del nivel de demanda agregada, y no tanto de la flexibilidad de los salarios o los precios. Por tanto, es normal que las condiciones laborales no modifiquen sustancialmente la cantidad de empleo creado en la economía.

La buena noticia es que podemos tener creación de empleo compatible con calidad, como años más tarde demostrará el Gobierno de coalición con la reforma de 2022. No es necesario sacrificar la calidad del empleo para tener cantidad. Lo que la reforma laboral de 2022 consigue demostrar es que podemos seguir teniendo ritmos de creación de empleo igual de fuertes que en expansiones anteriores y, al mismo tiempo, hacerlos compatibles con la calidad, mejorando el salario mínimo y transformando el empleo temporal en indefinido, sin que esto ponga en riesgo la creación de empleo.

.....

*En su trabajo «Prices, markups and wages: Inflation and its distributive consequences in Spain, 2021-2023» (Uxó *et al.*, 2025), destaca que los márgenes empresariales han sido el principal factor explicativo del aumento de la inflación en España durante este periodo. ¿Qué políticas podrían implementarse para evitar que las empresas con poder de mercado trasladen desproporcionadamente los costes a los consumidores?*

.....

Esta es una cuestión muy relevante en materia de políticas públicas, por las implicaciones que tiene. La inflación no solamente erosiona las rentas de los ciudadanos y disuelve el poder adquisitivo de los trabajadores, sino que también puede disolver Gobiernos. Una particularidad de la inflación es que resulta difícil que

un Gobierno sobreviviera a un periodo inflacionista fuerte, como hemos visto con los numerosos cambios de Gobierno que han tenido lugar en occidente tras el periodo de inflación de 2022-2023, que puso contra las cuerdas a buena parte de los gobiernos de la OCDE.

Permítanme, antes de responder directamente a su pregunta, hacer una breve reflexión. Las medidas contra la inflación adoptadas en España entre 2022-2023 constituyeron un auténtico experimento de políticas públicas, alejándose considerablemente de las recetas tradicionales en esta materia. Tradicionalmente, ante un periodo de fuerte inflación esperaríamos simplemente una fuerte subida de tipos de interés por parte de la autoridad monetaria, con poca intervención adicional del Gobierno.

Sin embargo, el Gobierno de España adoptó una serie de medidas notablemente exitosas para frenar la inflación: la llamada «excepción ibérica» en el mercado energético, ayudas al transporte, bajada de ciertos impuestos y ayudas directas a los hogares en forma de cheques, entre otras. Estas medidas consiguieron reducir rápidamente la inflación y controlarla en apenas año y medio, a un ritmo más rápido que en otros países.

No obstante, la inflación ha supuesto una suerte de escalón de subida de precios que ha conllevado una pérdida de capacidad adquisitiva significativa en millones de hogares. Hemos controlado la inflación, pero los precios se han estabilizado a un nivel superior al que tenían anteriormente, y como los salarios no han acompañado este proceso de crecimiento de los precios, una parte muy relevante de la población ha perdido capacidad adquisitiva durante 2022 y 2023. Es decir, la política pública ha sido exitosa frenando la inflación, pero menos exitosa garantizando el poder adquisitivo de los salarios.

Respondiendo concretamente a su pregunta, creo que hay dos cuestiones clave. En primer lugar, sigue siendo necesario fortalecer la negociación colectiva para que los salarios nominales no experimenten pérdidas de capacidad adquisitiva como la que se ha vivido en 2022-2023. A partir de 2024 la situación empezó a cambiar: los salarios se han ido acomodando gradualmente a la evolución de los precios y se ha iniciado una recuperación de la capacidad adquisitiva, que continúa en 2025. Este proceso se ha dado, sin embargo, con cierta lentitud. Es necesario reforzar la negociación colectiva para evitar el desfase entre las pérdidas de capacidad adquisitiva y su posterior recuperación.

En segundo lugar, hay un ámbito de políticas públicas que resulta clave para evitar estos problemas en el futuro: la competencia. Necesitamos reforzar y aumentar la competencia en nuestros mercados de bienes y servicios. Este ha sido un ámbito que, en general, los Gobiernos y fuerzas políticas de carácter progresista han obviado, como si la competencia fuera únicamente una preocupación de Gobiernos liberales o de centro-derecha. Considero que esto es un error porque tener mercados donde existen empresas con gran poder de mercado constituye no solo un problema de ineficiencia de los propios mercados, sino también un problema de inequidad social. No tenemos mercados eficientes cuando algunas empresas tienen un gran poder de mercado, ni tampoco distribución justa de la renta generada. Por tanto, garantizar la competencia debería ser una cuestión prioritaria en la agenda de cualquier Gobierno, especialmente de un Gobierno progresista, y en este momento existen notables ausencias en esta materia.

.....
Precisamente, en su trabajo «Public Investment and Structural Transformation in Spain» (Álvarez y Uxó, 2024), menciona que la pandemia marcó un punto de inflexión en las políticas fiscales, con un aumento significativo de la inversión pública gracias a los fondos Next Generation EU. ¿Qué riesgos identifica para la sostenibilidad de esta tendencia una vez que finalicen estos fondos? ¿Qué estrategias podrían adoptarse para mantener un nivel adecuado de inversión pública a largo plazo?
.....

Venimos de un periodo muy preocupante, en el que la inversión pública neta en España fue negativa entre 2012 y la pandemia. Esto significa que nuestro país no tuvo capacidad ni siquiera de mantener su stock de infraestructuras públicas porque la depreciación fue mayor que la inversión durante ese periodo. Esta situación terminó en 2020 gracias a un aumento de la inversión pública que se produjo antes de la llegada de los fondos Next Generation, pero que estos fondos han consolidado.

La pandemia abrió una ventana de oportunidad porque Europa había aprendido la lección sobre los costes que tuvo gestionar una crisis con austeridad, como fue la de 2008-2012. En consecuencia, se tomó una decisión radicalmente distinta, que ya habían anticipado algunos Gobiernos, como el español: ante una nueva crisis como la que estábamos viviendo con la pandemia, en lugar de políticas de austeridad se optó por políticas de expansión fiscal. Esto permitió no solo reforzar el estado del bienestar, sino también relanzar la inversión pública.

Sin embargo, existe un riesgo clave y claro en los próximos años: la reinstauración del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de las normas fiscales nos puede llevar a un escenario de clara contradicción. Necesitamos seguir manteniendo un ritmo alto de inversión pública y, sin embargo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento podría impedirlo.

Esta contradicción está bien planteada en el propio informe Draghi, que señala la necesidad de que Europa invierta en los próximos años una cantidad de fondos muy relevante. Esto debe hacerse posible en parte movilizandofondos del sector privado, pero también manteniendo un fuerte ritmo de inversión pública.

En este sentido, creo que la mejor estrategia desde el punto de vista de la economía política y de la negociación dentro de la Unión Europea no es volver a abogar por la construcción de una capacidad fiscal central –es decir, dotar a Europa de un fuerte presupuesto público y un poder fiscal similar, por ejemplo, al del Gobierno federal de Estados Unidos–, ya que esto políticamente parece inviable en este momento.

Sin embargo, sí podría ser más viable una negociación en torno a prolongar en el tiempo los fondos Next Generation y dar un uso a aquellos fondos que no se van a ejecutar. Deberíamos tener un primer debate político en Europa sobre qué hacer con estos fondos no ejecutados, reasignándolos a aquellos países que los están utilizando de forma más eficiente, y comprobando la utilidad que están teniendo. Además, y vinculado a los nuevos retos que el objetivo de autonomía estratégica plantea hoy para la Unión Europea, deberíamos poder renegociar una ampliación del mecanismo de fondos Next Generation.

Creo que ahí hay una vía factible de negociación en el Consejo Europeo, en un contexto político donde va a ser difícil negociar otro tipo de alternativas que fortalezcan una capacidad fiscal central en Europa, algo que en este momento me parece inviable, dada la composición de Gobiernos que tenemos actualmente en Europa.

.....

Durante su etapa al frente de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales y Agenda 2030 (entre enero de 2020 y noviembre de 2023), encabezó el diseño y la implementación del denominado «escudo social», una serie de medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, como el ingreso mínimo vital, garantía del suministro de energía eléctrica, derivados del petróleo, gas y agua, la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual, los fondos de cuidado hacia las comunidades autónomas y, especialmente, el relanzamiento político y económico del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Muchas de estas medidas vinieron para quedarse. A este contexto, dedicaremos las próximas preguntas de este diálogo. Como académico y exsecretario de Estado, ¿cómo ha integrado los hallazgos de sus investigaciones en la formulación de políticas públicas? ¿Qué desafíos ha enfrentado al trasladar el conocimiento académico al ámbito político?

.....

Mi primera constatación cuando llegamos a la Administración pública en enero de 2020 fue casi un shock. Entre lo que uno investiga académicamente y lo que luego intenta poner en marcha hay un salto que en ocasiones puede ser muy grande. Creo que conviene identificar cuáles son las claves para acortar esa distancia.

El Gobierno de coalición tuvo la virtud de reunir a personas con capacidades muy distintas. Llegamos académicos con una orientación ambiciosa en algunos temas que habíamos estado estudiando, junto a perfiles políticos con una gran capacidad de empuje, y trabajamos de la mano de altos funcionarios que ya estaban en el Gobierno, que conocían los caminos institucionales que hay que transitar para que esas políticas finalmente puedan ser efectivas. Esa simbiosis fue clave.

La posibilidad de contar con altos funcionarios que conocen bien los resortes institucionales necesarios para hacer realidad políticas públicas diseñadas en el ámbito académico es crucial. Sin la colaboración de estos expertos, de estos altos funcionarios que han estado durante años al servicio de Administraciones públicas y que tienen pleno conocimiento de los recursos jurídicos y administrativos que hay que activar en cada momento, es prácticamente imposible que una política pública, por muy bien diseñada que esté, pueda finalmente ser efectiva.

En este sentido, diría que hay que ser bastante pragmático con los diseños de políticas públicas, y que el diálogo con quienes conocen cómo funcionan las Administraciones por dentro es fundamental. En ocasiones hay que modificar aspectos en los que uno no había pensado para que finalmente esas políticas puedan llegar a buen término.

Lo primero que recomendaría a un académico es dejarse aconsejar y asesorar por quien lleva años trabajando en la administración y la conoce bien. Y, al mismo tiempo, añadiría una segunda recomendación: nunca desanimarse porque estos mismos funcionarios te digan «eso no es posible», algo que ha sido muy habitual. Muchas veces los altos funcionarios nos trasladaban «esto nunca se ha hecho, esto no es viable». Pero no es viable hasta que alguien lo hace, y se hace, y posteriormente se comprueba como sí era posible.

De ese diálogo entre el mundo académico y los altos funcionarios con experiencia en la Administración, unido al fuerte empuje que brindaron los líderes de los partidos políticos, han surgido durante estos últimos cinco años una serie de políticas públicas y todo un desarrollo normativo que ha sido muy fértil, pero que hubiera sido imposible de lograr solamente con el concurso de los altos funcionarios, de los académicos o de los líderes políticos por separado. Ha sido precisamente la combinación de las tres perspectivas lo que ha permitido avanzar en la implementación de políticas innovadoras y efectivas.

.....

En relación con la coordinación intergubernamental e intersectorial, un tema que constituye una de nuestras principales líneas de investigación, nos gustaría profundizar en un aspecto específico. Durante su experiencia en la Administración, ¿cómo gestionaron las resistencias institucionales o burocráticas que pudieron encontrar? Me refiero a esas situaciones en que altos funcionarios con décadas de experiencia en el ministerio manifestaban que ciertas iniciativas «nunca se habían hecho así» o «no eran viables». ¿Cómo distinguían entre lo que eran resistencias derivadas de la dependencia de la trayectoria administrativa (path dependency) y lo que realmente constituían limitaciones objetivas para la implementación de políticas? ¿Qué estrategias resultaron más efectivas para superar estas barreras cuando era posible hacerlo?

.....

No es una cuestión sencilla. En este punto, se argumentaba que algunas propuestas que planteábamos desde Podemos no eran factibles tal como las concebíamos inicialmente. Sin embargo, lo que encontramos en diversas ocasiones era una resistencia casi numantina a hacer las cosas de forma diferente, simplemente porque «siempre se ha hecho así» o porque resultaba más complejo explorar nuevas vías.

Permítanme ilustrarlo con un ejemplo concreto: la *excepción ibérica*. Cuando desde Podemos planteamos la necesidad de modificar el mecanismo marginalista en el mercado eléctrico mayorista y adoptar un sistema que, de alguna forma, limitara la remuneración excesiva a la última tecnología que entra en el *pool* (el gas), la respuesta inmediata de quienes llevaban veinticinco años gestionando este ámbito fue: «Esto no es viable, rompe con una directiva europea». Y efectivamente, tenían razón en ese diagnóstico inicial.

Pero lo que finalmente comprobamos es que con la suficiente presión política siempre existe la posibilidad de sentarse a negociar con los actores implicados en la resistencia al cambio (en este caso, además de las empresas del sector, la Comisión Europea). Finalmente, fue una secretaria de Estado socialista, Sara Aagesen (hoy ministra), quien, lidiando con la presión que ejercíamos desde distintos ámbitos, terminó negociando exitosamente esta excepción.

Creo que la clave en estos procesos radica en ser capaz de distinguir claramente entre diferentes tipos de resistencias: por un lado, lo que es dependencia institucional de la trayectoria (*path dependency*) o resistencia burocrática; por otro, lo que sencillamente es falta de voluntad política, y finalmente, lo que constituye una verdadera imposibilidad fáctica porque hay cosas que efectivamente no se pueden hacer dentro de nuestro sistema.

Mi experiencia en materia de políticas públicas me ha enseñado que es fundamental distinguir entre estos diferentes tipos de resistencias. Una vez que logras hacer esta distinción, puedes determinar cuándo seguir adelante, cuándo buscar un camino alternativo o cuándo reconocer que algo realmente no es factible.

También es importante reconocer que existe cierta captura institucional en algunos ámbitos. Quien tiene que legislar en el mercado eléctrico mayorista, por ejemplo, tiene a las grandes empresas energéticas interactuando constantemente con él, mientras que no tiene a todos los ciudadanos expresando diariamente sus preocupaciones.

Durante el episodio inflacionista de 2022-2023, España implementó medidas enormemente ambiciosas para frenar la subida de precios, como la excepción ibérica. Sin embargo, resultó inviable adoptar una regulación de precios en una cesta básica de consumo porque esto realmente no era factible en una economía

de libre mercado sin un acuerdo previo con los grandes productores (la mera imposición de controles de precios podría haber tenido consecuencias negativas en la producción y distribución de alimentos). La capacidad para distinguir entre estos diferentes tipos de limitaciones es, en mi opinión, fundamental para el éxito en la implementación de políticas públicas innovadoras.

.....
En el artículo «Reforming long-term care provision and work in post-pandemic times: Scope and drivers of policy change» (Perna et al., 2025) se analiza cómo la pandemia abrió una ventana de oportunidad para reformas radicales en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), pero también cómo los intereses políticos y económicos limitaron su alcance. Desde su experiencia, ¿qué factores considera que fueron más determinantes para impulsar las reformas del SAAD durante su mandato? ¿Qué lecciones deja este proceso para futuras reformas en un contexto de gobernanza descentralizada? ¿Cómo se podrían superar las barreras políticas e institucionales para garantizar la implementación de políticas sociales equitativas en todo el territorio?
.....

La reforma que se adoptó en el ámbito de los cuidados de larga duración fue posible gracias a varios factores determinantes. Sin duda, el primer factor fue la ventana de oportunidad que proporcionó la pandemia. Sin esta crisis sanitaria, probablemente no hubiera sido posible una reforma del calado de la que se implementó. La pandemia puso de manifiesto las fragilidades del sistema de cuidados y generó un consenso social sobre la necesidad de reformarlo.

En segundo lugar, fue clave el aumento de la financiación. En un sistema históricamente infrafinanciado, como es el de atención a la dependencia, resulta imposible acometer reformas sustanciales sin incrementar los recursos. Aunque no se aumentó todo lo que el sistema necesitaba, prácticamente se duplicó la financiación proveniente de la Administración General del Estado. Cuando llegamos, la AGE cubría aproximadamente el 15% de la financiación del sistema, y cuando finalicé mi mandato esta cifra se situaba en torno al 30%. Este incremento fue fundamental para impulsar la reforma.

El tercer factor clave fue la creación de un clima de fuerte colaboración institucional, tanto con los Gobiernos autonómicos como en el marco del diálogo social. Recuerdo que al asumir el cargo de secretario de Estado, pregunté con qué frecuencia se reunía el Consejo Territorial de Comunidades Autónomas y las mesas de diálogo social. Me informaron que estos órganos se reunían muy poco, en algunos casos una o dos veces al año, y el diálogo social incluso había años en que no se había convocado.

Nuestra primera decisión fue intensificar estas reuniones, tanto del Consejo Territorial como del diálogo social con organizaciones empresariales y sindicales, celebrándolas aproximadamente cada dos o tres meses. Éramos conscientes de que, especialmente en un ámbito de competencias exclusivas de las comunidades autónomas, donde el Estado tiene la misión de coordinar el sistema pero la implementación es tarea autonómica, resultaba crucial mantener ambos espacios de diálogo muy activos para poder impulsar una reforma de estas características.

Más allá de estos tres factores –aprovechar la ventana de oportunidad de la pandemia, incrementar sustancialmente la financiación estatal y crear un clima de colaboración institucional–, la principal lección que aprendimos es que el factor determinante es la generación de un consenso social amplio. Si algunas comunidades autónomas finalmente aceptaron participar en la reforma del sistema de atención a la dependencia que planteamos, en ciertos casos no fue tanto por convicción, sino por el elevado coste político que suponía oponerse a una reforma sobre la que ya existía un considerable consenso social, especialmente tras la crisis en las residencias y las evidentes fragilidades del sistema de cuidados de larga duración.

Por tanto, considero que, además de los factores mencionados, es fundamental construir permanentemente un consenso social que respalde a las instituciones y dificulte la oposición a los acuerdos, especialmente en un contexto de intensa polarización política como el actual. Recuerdo comunidades autónomas que nos decían: «Estamos muy de acuerdo con lo que planteáis, de hecho, lo estamos implementando en nuestro territorio, pero mi Gobierno tiene un signo político que no puede permitirse llegar a un acuerdo con el vuestro, aunque coincidiéramos en el fondo».

En otros casos, a pesar de compartir el mismo signo político, existían desacuerdos profundos, y a estos actores se les convencía más mediante el consenso social construido fuera del ámbito institucional que por otras vías.

En este ámbito –recuerdo, de competencia exclusiva de las comunidades autónomas–, es imprescindible mantener un diálogo continuo y fluido con ellas e incorporar a la regulación estatal las preocupaciones de las distintas administraciones autonómicas. La relación debe ser, empática, simbiótica y beneficiar a ambas partes. Sin esto, resulta prácticamente imposible avanzar.

Aun así, esta reforma fue como echar a rodar una bola por una ladera, sabiendo que encontraría numerosos obstáculos: por un lado, en el sector privado, debido a los costes que implica para los prestadores de servicios; por otro, las trabas políticas de Administraciones de signo distinto que, aunque públicamente critican la reforma, en la práctica intentan aplicarla, aunque quizás a un ritmo demasiado pausado. Los obstáculos están ahí, pero estoy convencido de que poco a poco se seguirán superando en los próximos años.

.....

Existe evidencia suficiente como para argumentar y defender vehementemente que la fragmentación institucional y la falta de mecanismos efectivos de coordinación entre niveles de gobierno dificultan la implementación de reformas en federaciones y sistemas multinivel, especialmente en contextos de crisis. Varios análisis han señalado la existencia de este problema en el caso del sector de los cuidados. Desde su experiencia, ¿qué mecanismos considera que son más efectivos para mejorar la coordinación entre el gobierno central y las comunidades autónomas en el ámbito de los derechos sociales? ¿Qué aprendizajes ha dejado la gestión de la pandemia y, en concreto, el proceso de reforma del SAAD de los últimos años?

.....

Según mi experiencia, hay tres elementos clave para asegurar una coordinación intergubernamental efectiva en el ámbito de los derechos sociales. El primero es el respeto exquisito a las competencias por todas las partes, pero especialmente por la Administración General del Estado. Una de las cuestiones que resultó más conflictiva durante mi gestión fue la percepción de invasión competencial por parte de algunas comunidades autónomas, particularmente los territorios históricos. Por ello, siempre fuimos muy claros al respecto: respeto escrupuloso al ámbito competencial y a la atribución de competencias en cada uno de los ámbitos de políticas públicas.

El segundo elemento es, manteniendo ese respeto escrupuloso, garantizar la máxima coordinación institucional. Los puentes de comunicación nunca deben volarse; siempre tiene que existir un ámbito de diálogo permanente y continuo. En la regulación de ámbito estatal, consideramos fundamental incorporar aquellas preocupaciones autonómicas que puedan, de forma sensata y coherente, integrarse en el marco general. No se trata de hacer un pastiche de propuestas autonómicas, sino de incorporar el conocimiento de quienes están prestando directamente el servicio en los ámbitos sociales y, por tanto, tienen experiencia de primera mano sobre las necesidades y desafíos.

El tercer elemento, que considero especialmente relevante, es la firmeza en el reparto de la financiación para garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir servicios de calidad en todo el territorio. El reparto de los fondos debe ser finalista y realizarse de acuerdo con criterios que garanticen la mejora continua de los servicios públicos y la atención a aquellos problemas donde se detectan fragilidades. En este sentido, nosotros optamos claramente por un reparto del nivel acordado de financiación en atención a la dependencia basado en criterios objetivos vinculados a tres dimensiones fundamentales: reducción de listas de espera, mejora de las condiciones laborales en el sector y mejora de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Establecimos que debía haber criterios objetivos que vincularan el reparto de fondos al logro de estos objetivos, de manera que aquellas comunidades que se esforzaran más en reducir listas de espera, mejorar la calidad de los servicios y las condiciones laborales de los trabajadores tuvieran acceso a una mayor financiación en el reparto del nivel acordado.

Esta combinación de respeto competencial, coordinación institucional permanente y financiación condicionada a la consecución de objetivos concretos constituye, en mi opinión, la clave para garantizar una coordinación intergubernamental efectiva que redunde en beneficio de la ciudadanía, especialmente en ámbitos tan sensibles como los derechos sociales.

.....

Profundizando en la dimensión de la coordinación intersectorial, me gustaría abordar un aspecto que ha sido identificado en varias investigaciones: la relación entre el Ministerio de Derechos Sociales y el Ministerio de Sanidad durante la pandemia. Sabemos que históricamente ha existido cierta descoordinación institucional

y organizativa entre ambos departamentos, tanto a nivel central como autonómico, aunque con diferente intensidad según las regiones (algunas colaboraron estrechamente, desarrollando instrumentos de coordinación, equipos conjuntos y planes integrados). ¿Cómo vivió usted esta experiencia de coordinación entre su Secretaría de Estado y el Ministerio de Sanidad, con quien compartían incluso el mismo edificio? ¿Podría analizar esta coordinación en dos niveles: por un lado, entre los altos cargos y responsables políticos, y por otro, a nivel técnico entre los equipos de ambos ministerios? ¿Observó diferencias significativas en la capacidad de alcanzar acuerdos y consensos entre estos dos niveles? ¿Qué lecciones extrae de esta experiencia para mejorar la coordinación intersectorial en políticas sociales y sanitarias?

.....

En general, la coordinación durante la primera mitad de la legislatura fue débil, y en parte atribuyo esa debilidad al hecho de pertenecer a partidos políticos distintos. El reparto ministerial por partidos debilitó la coordinación interministerial, haciendo que algunos ministerios que por sus propias competencias debían estar estrechamente coordinados, sin embargo, encontraran dificultades en esa coordinación, al menos durante la primera parte de la legislatura.

Esta situación fue mejorando progresivamente. Por ejemplo, hubo una primera descoordinación muy clara entre Seguridad Social y Empleo, que se corrigió rápidamente gracias a la necesidad de gestionar conjuntamente los ERTE. De manera similar, existió una descoordinación inicial entre el Ministerio de Sanidad y el de Derechos Sociales, que se fue corrigiendo en aspectos específicos.

Desde el principio, fuimos capaces de establecer una buena coordinación a nivel técnico entre los responsables del IMSERSO y los de Salud Pública en cuestiones concretas, como la implementación de las vacunas en residencias o el desarrollo de protocolos de atención médica en el ámbito residencial. Sin embargo, estas fueron colaboraciones puntuales.

Una verdadera coordinación estructural entre los dos ministerios, Sanidad y Derechos Sociales, no se produjo hasta la segunda mitad de la legislatura, cuando las resistencias de carácter más político habían sido ya superadas y, por lo tanto, existía un mayor conocimiento mutuo entre los equipos y, sobre todo, entre los altos directivos de ambos ministerios. Fue en ese momento cuando resultó posible avanzar más significativamente en esa coordinación que había sido insuficiente durante la primera mitad de la legislatura.

Es interesante destacar que la coordinación en los niveles técnicos se desarrolló con mucha más fluidez desde el principio. Esto se explica en parte porque los equipos técnicos habían formado parte del mismo ministerio apenas unos meses antes y, por tanto, ya existían los canales de comunicación y las relaciones profesionales. A nivel técnico, afortunadamente, los profesionales no suelen tener las mismas restricciones de carácter político y, en consecuencia, la comunicación era más fluida y efectiva.

Esta experiencia demuestra la importancia de establecer mecanismos de coordinación que trasciendan las adscripciones políticas y que permitan una colaboración efectiva entre departamentos cuyas competencias están estrechamente relacionadas, especialmente en situaciones de crisis que requieren respuestas rápidas y coordinadas.

.....

En un reciente trabajo llevado a cabo por varios colegas («Reforming long-term care provision and work in post-pandemic times: Scope and drivers of policy change» (Perna et al., 2025), mencionamos que los intereses de los proveedores privados de cuidados (residencias privadas) jugaron un papel importante en limitar el alcance de las reformas. ¿Cómo se puede garantizar que los intereses privados no obstaculicen el avance de políticas públicas orientadas al bienestar social? ¿Qué rol deben jugar los actores sociales, como los sindicatos y las asociaciones de usuarios, en este proceso?

.....

Este es un ámbito, como muchos otros en nuestra sociedad y economía, donde los intereses privados juegan un rol muy preponderante en la configuración de las políticas públicas. Los decisores de política pública tienen una enorme responsabilidad, que además es doble. En primer lugar, hacer valer una voluntad política clara frente a los intereses privados. En segundo lugar, no dejarse cooptar por la captura institucional de aquellos actores que tienen mayor capacidad para ejercerla, como son los grandes grupos empresariales.

En nuestro sistema, ha surgido en los últimos años legislación que canaliza la actividad de *lobby*, haciéndola más transparente y pública. Sin embargo, en última instancia, el grado de influencia que pueden tener los intereses privados en la toma de decisiones es una cuestión profundamente ideológica que remite a la

responsabilidad de quien toma decisiones en un momento dado: no dejarse influir indebidamente por intereses particulares que no representan al conjunto de la ciudadanía es un reto vinculado a la propia concepción de la función pública que debiera garantizarse en la labor de todo servidor público.

Al mismo tiempo, considero fundamental mantener muy activo el diálogo con los sectores sobre los que se tiene responsabilidad. El sector privado tiene sus intereses que, siendo privados, son legítimos. En la medida en que se le solicita la prestación de un servicio público, la Administración debe ser capaz de entender el contexto y las condiciones en que se presta ese servicio para garantizar que se realice en las mejores condiciones posibles.

Por tanto, recomendaría mucha firmeza para evitar que los intereses privados sean asumidos como intereses colectivos, porque no lo son. Pero, simultáneamente, mucha flexibilidad para mantener un diálogo permanentemente abierto, que comprenda las preocupaciones del sector e intente integrarlas en la medida de lo posible, siempre y cuando no comprometan los intereses colectivos, que son los más importantes y relevantes.

En cuanto al papel de los actores sociales, como sindicatos y asociaciones de usuarios, resulta fundamental su participación activa en estos procesos. Estos actores aportan un contrapeso necesario a los intereses empresariales y contribuyen a que las políticas públicas mantengan su orientación hacia el bienestar social. Su capacidad para movilizar a la ciudadanía y generar opinión pública puede ser determinante para superar las resistencias a reformas necesarias en el ámbito de los cuidados y otros servicios esenciales.

.....
A lo largo de su trayectoria, ha combinado una sólida carrera académica con una experiencia política de alto nivel, enfrentándose a desafíos complejos como la pandemia, la polarización política y la gobernanza descentralizada. Desde su perspectiva, ¿qué lecciones clave extrae de esta experiencia para el diseño e implementación de políticas públicas en España? ¿Qué mensaje le gustaría transmitir a los académicos, responsables políticos y ciudadanos que buscan construir un sistema de derechos sociales más justo y resiliente?
.....

Es difícil sintetizar las lecciones de estos años, pero mi experiencia en la Administración pública y el diseño de políticas públicas me ha enseñado que se deben combinar varios elementos fundamentales.

En primer lugar, cuando uno asume responsabilidades en la Administración pública, es clave rodearse de perfiles muy expertos, con un profundo conocimiento en la materia, que tengan capacidad de asesorar y desarrollar con solvencia cambios en las políticas públicas sobre las que se tiene competencia. Conformar equipos exclusivamente políticos, como hacen algunos gabinetes, considero que es un error.

Sin embargo, al mismo tiempo es crucial no caer en una visión tecnocrática de la gestión pública. Debe existir una firme voluntad política y un rumbo muy claro sobre la dirección que se quiere tomar, siendo conscientes de que en ocasiones el camino es difícil y que esa voluntad tiene que ser capaz de superar obstáculos. Estas dificultades se afrontan siempre mejor con un gabinete de expertos en la materia que pueden asesorar adecuadamente que con un equipo donde todos comparten exactamente la misma visión política. La voluntad política debe provenir de quien lidera, pero es fundamental rodearse de personas con conocimientos especializados que impulsen esa voluntad.

Además, considero esencial que los equipos sean mixtos, con capacidades complementarias y conocimientos diversos. Y aunque pueda parecer obvio, hay un factor central: la empatía institucional. En la Administración pública casi nada se consigue por imposición. Prácticamente todo requiere muchas horas de negociación. Por tanto, la firmeza en los principios y en la voluntad política debe acompañarse no solo de conocimiento experto, sino también de una gran empatía institucional que genere espacios de diálogo para articular el convencimiento de las personas con las que se debe trabajar.

Estos elementos configuran un conjunto de condiciones que, al menos en el ámbito de la elaboración de políticas públicas, resultan esenciales para poder avanzar. Sin una fuerte voluntad política y una idea clara de hacia dónde se quiere ir —que en nuestro caso era reforzar y ensanchar la democracia fortaleciendo el estado del bienestar—, pero también sin un conocimiento experto que ayude a empujar en esa dirección y sin una intensa capacidad de diálogo con todos los actores implicados, es muy difícil progresar.

Fruto de mi experiencia, primero como dirigente político y después como responsable en la Administración pública, añadiría una reflexión adicional: creo que la voluntad política debe ser capaz de romper con el mensaje constante de que «no es posible», de que hay políticas que no se pueden implementar, y con ese cierto conservadurismo que ha impregnado tradicionalmente nuestras políticas públicas y nuestra Administración.

Si algo han demostrado los últimos cuatro o cinco años, es que es posible adoptar medidas enormemente novedosas y ambiciosas, que pueden desarrollarse con conocimiento experto y que, además, pueden resultar muy eficaces para enfrentar momentos extremadamente difíciles como los que hemos atravesado. Pero para ello hay que tener ambición y voluntad de experimentar con nuevos enfoques.

Quizá esta sea una lección importante: hemos implementado políticas públicas enormemente innovadoras en los últimos años y buena parte de ellas han resultado tremendamente eficaces para afrontar los problemas que teníamos. Que esto sirva como respuesta a ese fatalismo que con frecuencia nos dice «esto siempre se ha hecho así y no se puede hacer de otra forma».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, I., Cruces, J. y Trillo, F. (2022). Radical change and institutional resilience: The case of labour market reforms in Southern Europe. *Work, Employment and Society*, 37(6), 1517-1543. <https://doi.org/10.1177/09500170221090166>
- Álvarez, I. y Uxó, J. (2024). Public investment and structural transformation in Spain. En F. Cerniglia y F. Saraceno (eds.), *Investing in the structural transformation. 2024 European public investment outlook* (pp. 77-95). Open Book Publishers. <https://doi.org/10.11647/obp.0434.06>
- Álvarez, I., Uxó, J. y Febrero, E. (2019). Internal devaluation in a wage-led economy. The case of Spain. *Cambridge Journal of Economics*, 43(2), 335-360. <https://doi.org/10.1093/cje/bey027>
- Cárdenas, L., Villanueva, P., Álvarez, I. y Uxó, J. (2020). Peripheral Europe beyond the Troika: assessing the «success» of structural reforms in driving the Spanish recovery. *Review of Keynesian Economics*, 8(4), 560-588. <https://doi.org/10.4337/roke.2020.04.06>
- Perna, R., Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2025). Reforming long-term care provision and work in post-pandemic times: Scope and drivers of policy change in the Spanish decentralised system. *Social Policy and Administration*. Publicación anticipada. <https://doi.org/10.1111/spol.13117>
- Uxó, J., Febrero, E. y Álvarez, I. (2025). Prices, markups and wages: Inflation and its distributive consequences in Spain, 2021-2023. *Structural Change and Economic Dynamics*, (72), 179-192. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2024.09.021>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025
Sección: ENTREVISTAS
Recibido: 17-09-2025
Aceptado: 18-09-2025
Publicación anticipada: 18-09-2025
Publicado: 27-11-2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11585>
Páginas: 101-109

Referencia: Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2025). Construyendo puentes entre ciencia y política: el reto de la ONAC en la administración española. Entrevista a Josep Lobera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 101-109. <https://doi.org/10.24965/gapp.11585>

Construyendo puentes entre ciencia y política: el reto de la ONAC en la administración española. Entrevista a Josep Lobera

Hernández-Moreno, Jorge

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>
jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>
gicruz@ucm.es

RESUMEN

La entrevista con el director de la Oficina Nacional de Asesoramiento Científico (ONAC), Josep Lobera, revela los desafíos y estrategias para incorporar el conocimiento científico en la toma de decisiones gubernamentales en España. Lobera explica cómo la ONAC, creada en febrero de 2024, trabaja para superar el «valle de la muerte» entre ciencia y Administración pública mediante tres pilares fundamentales: una oficina en la Moncloa, una red de asesores científicos ministeriales y una unidad de apoyo en el CSIC. El modelo adoptado no busca influir directamente en las decisiones, sino acercar la evidencia científica a los tomadores de decisiones. Lobera destaca la importancia de las habilidades blandas y la adaptación al lenguaje administrativo para que el asesoramiento científico sea percibido como un recurso útil, aspirando a institucionalizar esta práctica como un proyecto de Estado.

PALABRAS CLAVE

Asesoramiento científico; políticas públicas; políticas informadas por la evidencia; intermediación del conocimiento; reforma de la administración pública.

ABSTRACT

The interview with Josep Lobera, Director of the National Office for Science Advice (ONAC, for its Spanish acronym), reveals the challenges and strategies for incorporating scientific knowledge into governmental decision-making in Spain. Lobera explains how ONAC, created in February 2024, works to overcome the «Valley of Death» between science and public administration through three fundamental pillars: an office at Moncloa, a network of ministerial scientific advisors, and a support unit at CSIC. The adopted model does not seek to directly influence decisions, but rather to bring scientific evidence closer to decision-makers. Lobera emphasizes the importance of soft skills and adaptation to administrative language so that science advice is perceived as a useful resource, aiming to institutionalize this practice as a State project.

KEYWORDS

Scientific advice; public policy; evidence-informed policies; knowledge brokerage; public administration reform.

INTRODUCCIÓN

Josep Lobera es actualmente director de la Oficina Nacional de Asesoramiento Científico (ONAC) de España. Anteriormente fue director de Gabinete de la ministra de Ciencia e Innovación () y es profesor titular de Sociología en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Cuenta con una formación dual como ingeniero y sociólogo, con estudios en Francia, Alemania, Estados Unidos y España. Ha sido profesor en la Tufts University () y ha presidido el Comité de Investigación en Sociología de la Ciencia y la Tecnología de la Federación Española de Sociología. Su investigación se centra en las actitudes y la confianza social hacia las instituciones políticas y científicas, siendo autor de más de treinta publicaciones académicas y habiendo recibido dos reconocimientos a la excelencia investigadora en la UAM ().

El objetivo de esta entrevista es explorar el funcionamiento, los desafíos y las perspectivas de futuro del sistema de asesoramiento científico en España a través de la experiencia de su primer director. La reciente creación de la Oficina Nacional de Asesoramiento Científico (ONAC) representa un hito en la agenda de institucionalizar la relación entre ciencia y política en el país, siguiendo modelos ya consolidados en otras democracias avanzadas. A lo largo de la conversación, se abordan cuestiones fundamentales como la estructura organizativa del sistema, los mecanismos de coordinación entre sus diferentes componentes y las estrategias para superar las resistencias institucionales. También se analiza la tensión entre los diferentes tiempos y lenguajes de la ciencia y la Administración, así como las soluciones implementadas para tender puentes efectivos entre ambos mundos. La entrevista ofrece una visión privilegiada sobre los primeros pasos de esta institución y las lecciones aprendidas durante su implementación, proporcionando valiosas reflexiones tanto para académicos interesados en la interfaz ciencia-política como para profesionales y responsables políticos involucrados en el diseño y la gestión de sistemas de asesoramiento científico.

En un contexto global donde la complejidad de los retos sociales, económicos y ambientales requiere cada vez más de decisiones informadas por el conocimiento científico, comprender estos mecanismos institucionales resulta crucial para mejorar la calidad de las políticas públicas.

.....
Sobre la creación y el modelo de la ONAC, ¿qué papel juega la ONAC en el ecosistema de asesoramiento científico en España?
.....

La ONAC se creó en febrero de 2024 para reforzar e impulsar nuevos mecanismos de asesoramiento científico al Gobierno de España (figura 1), lo que requiere una comprensión profunda y un diálogo constante con todas las partes implicadas en el entorno administrativo.

Todo comenzó cuando Diego Rubio, del Gabinete de la Presidencia, y la ministra Diana Morant recibieron el encargo del presidente, de desarrollar un sistema de asesoramiento científico tras el verano de 2022. Me encargaron la elaboración de una propuesta. Era un tema que yo ya había trabajado y que me interesaba especialmente, así que formé un grupo de expertos en asesoramiento científico. Identificamos tres modelos principales, y tras analizar sus respectivos pros y contras, el presidente optó por ubicar la oficina de asesoramiento científico en Presidencia del Gobierno y complementarla con un asesor científico en cada gabinete ministerial.

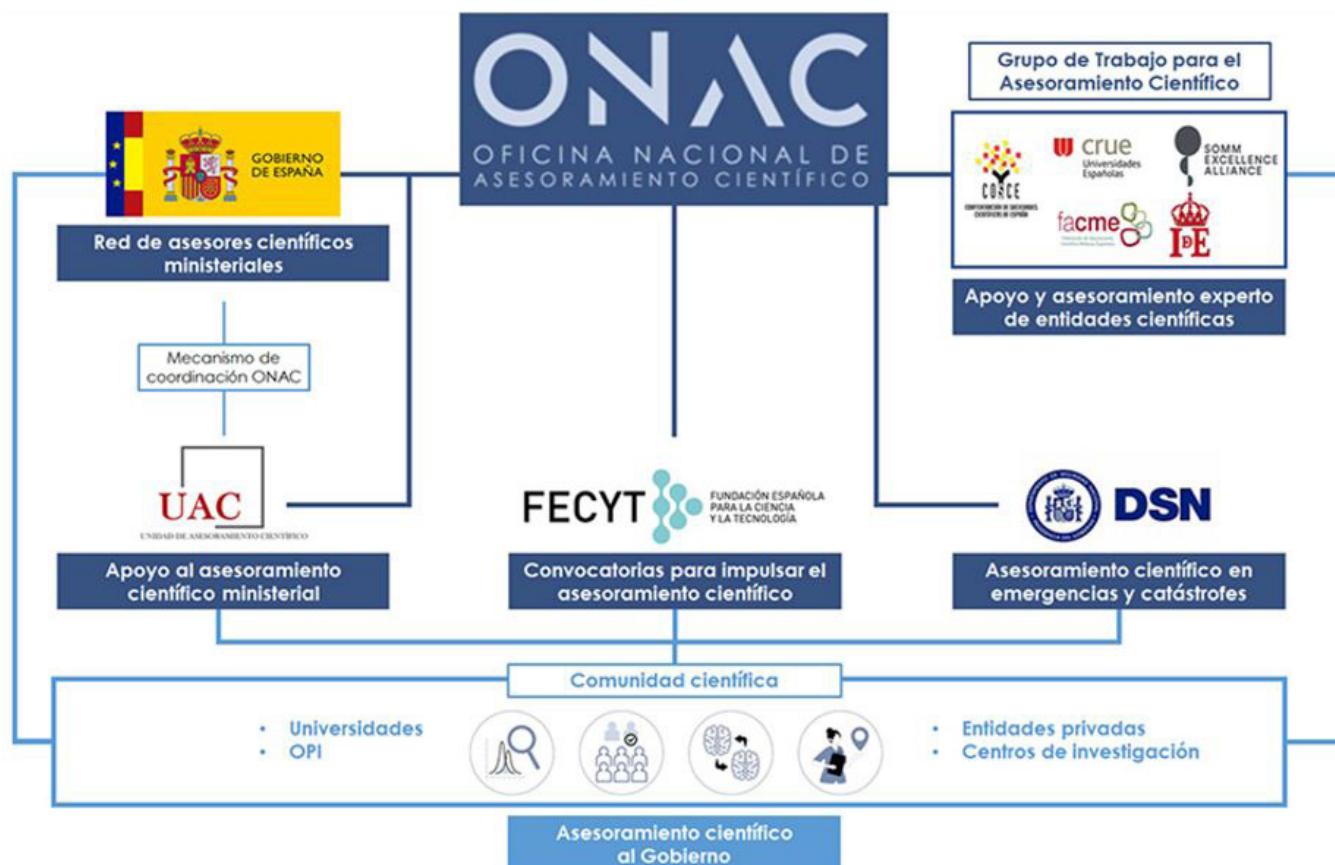
Nuestro modelo concibe al asesor científico como un *knowledge broker*, un mediador honrado. Es decir, no es un sabio que susurra al oído del ministro o la ministra, sino una persona que hace de puente, de traductor, de conector entre la academia y la Administración, dos espacios que hablan idiomas diferentes, pero que tienen mucho potencial si se conectan.

Entre los elementos claves de nuestro modelo destaca que la iniciativa está impulsada por el presidente, lo que marca una diferencia importante con respecto a otros modelos internacionales y nos ha permitido hacer un despliegue muy rápido y efectivo de diversos mecanismos. Además, hemos creado un espacio de coordinación en la Moncloa, lo que permite una transversalidad fuerte en el trabajo con los ministerios. Colegas de otros países valoran mucho nuestro modelo porque los suyos están ubicados, por ejemplo, en el Ministerio de Ciencia o incluso en Agencias de Investigación, lo que limita su capacidad de coordinación interministerial.

De hecho, aunque hay muchas propuestas teóricas sobre cómo debería estructurarse el asesoramiento científico, algunas carecen de comprensión sobre la sustancia con la que tiene que interactuar. Nos hemos

encontrado con pocas experiencias y propuestas realmente operables en la Administración pública. Bajo nuestro punto de vista, la clave está en la capilaridad, la transversalidad y la eficacia.

FIGURA 1. SISTEMA DE LOS NUEVOS MECANISMOS INSTITUCIONALES IMPULSADOS POR LA ONAC QUE PROMUEVEN LA TOMA DE DECISIONES INFORMADAS POR EL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO POR PARTE DE LOS RESPONSABLES PÚBLICOS



Fuente: Presidencia del Gobierno de España. Oficina Nacional de Asesoramiento Científico. Disponible en: <https://www.onac.gob.es/nuestro-trabajo/Paginas/index.aspx>.

El reto de la implementación: ¿cuáles son los principales desafíos en la implementación del asesoramiento científico?

El funcionamiento del asesoramiento científico debe tener protocolos claros y bien definidos, combinados con habilidades blandas muy efectivas. Estas habilidades son difíciles de desarrollar en un entorno como la Administración en el que ya conviven dos almas diferentes: los cargos electos y los funcionarios, cada uno con sus procesos e interacciones.

En sociología de la innovación se habla del «valle de la muerte» en la transferencia de la ciencia a la sociedad. En el contexto del asesoramiento científico, el valle de la muerte está entre la ciencia y la Administración pública, pues hablan idiomas diferentes y tienen ritmos y formatos diferentes. Por lo tanto, aunque algunos ministerios ya contaban con un asesoramiento científico estructurado, otros ministerios carecían de un proceso uniforme o institucionalizado.

Moncloa está a 20 metros de la Facultad de Estadística, estamos a pocos cientos de metros de la Ciudad Universitaria, pero esos metros todavía son demasiados. Necesitamos que la evidencia científica llegue hasta el mismo pasillo donde se toman las decisiones y comparten preguntas que pueden tener respuestas científicas.

Lo primero es superar ese valle de la muerte, lograr esa capilaridad del asesoramiento científico. No todos los países están consiguiendo esta capilaridad. Para lograrlo, necesitamos que el asesor científico esté muy cerca de las preocupaciones del tomador de decisiones. Tiene que conocer qué le preocupa, porque a veces esa persona no sabe que su preocupación tiene una respuesta científica. Se trata de ser proactivos y no únicamente reactivos; tratamos de no esperar en nuestra mesa a que venga una solicitud de asesoramiento científico; sino que necesitamos estar conectados con las preocupaciones del tomador de decisiones.

.....
Estructura y funcionamiento del sistema. ¿Cómo está estructurado el sistema de asesoramiento científico? ¿Cómo se articula la relación entre la ONAC y los distintos dispositivos de asesoramiento científico creados en los últimos años?
.....

Nuestro sistema se basa en tres pilares fundamentales:

1. La ONAC en la Moncloa, que proporciona coordinación y transversalidad.
2. La red de asesores científicos ministeriales, que aporta capilaridad al estar cerca de la toma de decisiones en todos los ministerios.
3. Una Unidad de Asesoramiento Científico (UAC) en el CSIC con una decena de técnicos de asesoramiento científico que representan el músculo necesario para actuar rápidamente.

Estos son los tres principales pilares sobre los que construimos el resto del sistema. Además, hemos desarrollado dos convocatorias en colaboración con la FECYT: una para realizar estancias de la academia en la Administración pública durante 6 meses, inspirada en el caso irlandés, que permitirá movilidad de la academia a la Administración para tener investigadores resolviendo problemas específicos, ya sea a tiempo parcial o a tiempo completo, a distancia o presencial, según la flexibilidad que se requiera.

La otra es la convocatoria I+D de innovación en políticas públicas, que permite a grupos de investigación financiar proyectos de RCT (ensayos controlados aleatorizados), explotar bases de datos que los ministerios tienen, pero que no disponen de tiempo o recursos internos para analizar o incluso codiseñar programas y actividades para fomentar el asesoramiento científico y el intercambio de conocimiento entre la ciencia y las administraciones. Esto también es importante para generar cultura del asesoramiento científico en todos los niveles de gobierno en España.

Además, una de las cosas que no he mencionado es que hemos creado el Grupo de Trabajo para el Asesoramiento Científico al Gobierno mediante Acuerdo de ministros. Se trata de un grupo de trabajo en el que participan la CRUE, la COSCE, la FACME, la alianza SOMMA y el Instituto de España, cinco grandes redes científicas, que viene ayudándonos en el codiseño de los mecanismos de asesoramiento y de los pasos que estamos dando.

Somos conscientes de que existen varias iniciativas en España, pero no hay un proceso institucionalizado y una cultura de innovación, experimentación y colaboración suficientemente arraigada entre la Administración y la comunidad científica. Hay países con más de 40 años de trayectoria, y aspiramos a cultivar esa cultura, que no se desarrolla en un día. Hay muchos elementos que tenemos que implementar para que todos vean la potencia que hay en esa interacción, tanto en la Administración, para que se entienda lo que la ciencia puede aportar, como en la comunidad científica, para que se comprenda cómo piensa la Administración y qué necesita.

.....
¿Existen mecanismos de coordinación entre estos tres pilares?
.....

Sí, los martes por la tarde convocamos en la Moncloa a todos los asesores científicos de todos los ministerios y hacemos una reunión de coordinación sobre las necesidades y prioridades de los ministerios. En función de esa priorización, hablamos con la UAC del CSIC para que nos ayude. La ONAC es el espacio que permite la coordinación y la transversalidad de las actuaciones.

También realizamos jornadas de planificación estratégica, en las que los principales actores del sistema codiseñamos nuevas herramientas y procesos, evaluamos los pasos dados hasta ahora y tratamos de

buscar mejoras. Tenemos muchos espacios de reflexión conjunta para el aprendizaje continuo y el intercambio de buenas prácticas.

También hemos trabajado intensamente en la formación de los asesores científicos. Al provenir de la academia, necesitan aprender a hablar el lenguaje de la Administración y entender sus necesidades y preocupaciones, por lo que ha habido una formación muy específica. Estas sesiones son también espacios de reflexión y aprendizaje.

.....
El papel del asesor científico: ¿cómo se forman los asesores científicos para comunicarse efectivamente con los tomadores de decisiones?
.....

Cada asesor viene con su propia «mochila de habilidades» y aterriza en un contexto ministerial diferente. Hemos tenido conversaciones con asesores científicos de otros países, como Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos y varios países de la Unión Europea. Participamos en ejercicios de aprendizaje mutuo compartido, pero sobre todo mantenemos contacto con el Reino Unido, que nos ha inspirado mucho y nos brinda colaboración constante a través de la Oficina del Gobierno Británico para la Ciencia y la Embajada del Reino Unido en Madrid.

Cada mes tenemos algún encuentro, ya sea presencial o por videoconferencia. Una de las cosas que nos han ayudado a comprender, es que cada ministerio es distinto, lo que hace que el éxito en cada uno de ellos deba medirse de forma distinta.

Proporcionamos formación para que los asesores científicos entiendan la cultura y las dinámicas de la Administración pública, y les ayudamos a desarrollar habilidades para generar capilaridad y confianza en sus gabinetes. Ese es su objetivo para este primer año, consolidar esa capilaridad, confianza y sentimiento de utilidad en sus gabinetes.

También ofrecemos formación en comunicación científica en contextos de incertidumbre, para que aprendan a transmitir la ciencia a los tomadores de decisiones cuando no hay conclusiones definitivas, cuando la ciencia no es conclusiva, cuando hay divergencias, disensos o incertidumbres.

.....
¿Cómo evitan que los asesores científicos se conviertan en «un gabinetero más»?
.....

Es una pregunta muy pertinente. Somos conscientes de que esta es la primera generación de asesores científicos y nos corresponde establecer las bases de la cultura del asesoramiento científico. Muchos ministerios ya tienen contacto con científicos y comités de expertos. Por ejemplo, El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico cuenta con numerosos grupos de expertos para temas como biodiversidad, cambio climático, energía, el Mar Menor y Doñana. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación mantiene contacto con grupos expertos del Instituto Oceanográfico Español o del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria. O el Ministerio de Sanidad cuenta con el apoyo y colaboración continua del Instituto de Salud Carlos III entre otros. En todos estos casos, los asesores científicos vienen a reforzar lo que ya existe y a ayudar a cubrir los últimos metros del pasillo del ministro/a. Pero hay otros ministerios donde toda esta cultura debe construirse desde la base con la ayuda y apoyo de los asesores científicos.

En estos primeros meses, tenemos la responsabilidad de definir y asentar la cultura del asesoramiento científico. Para ello, contamos con varias herramientas.

Por ejemplo, los puestos de los asesores científicos están creados por una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de todos los gabinetes ministeriales mediante un Real Decreto de Estructura. Para quienes conozcan la Administración, esto tiene una dimensión geológica y es poco habitual. Además, son los únicos asesores que tienen apellidos en ese Real Decreto: «asesor científico» o «asesora científica». El resto son simplemente «asesores». Esto es un elemento fundamental para establecer las funciones de este nuevo perfil en la Administración.

O también, la coordinación semanal en Presidencia, así como la vía de selección ayuda a definir y conservar las funciones de este puesto.

.....
El modelo de asesoramiento, ¿nos podrías profundizar más sobre el modelo de asesoramiento científico que están implementando?
.....

Nuestro modelo no es el del «sabio que susurra al oído del ministro», sino el de un *knowledge broker* o intermediario del conocimiento. Son «*brokers* honestos» que tratan de reflejar la realidad científica lo más fielmente posible para que el tomador de decisión tenga esa información.

Sin este perfil especializado, puede que la pregunta de si la ciencia tiene algo que decir sobre un tema determinado simplemente no surja. Y cuando surge, puede que los gabinetes no tengan todas las herramientas necesarias para identificar a los expertos más relevantes sobre ese tema, analizar si hay consenso o disenso, y sintetizar esa información científica para que llegue al tomador de decisión.

Antes de la llegada de los asesores científicos, una forma de acceder al conocimiento científico era por cercanía, es decir, alguien conocía a algún científico que pudiera opinar sobre el tema, aunque no fuera experto o ni si quiera perteneciera a esa disciplina. Es un modelo muy básico con un nivel de error significativo, porque no refleja el consenso de la ciencia, sino la opinión de un científico. Pero, el asesoramiento científico no consiste en trasladar la opinión de un científico ni de cinco. Lo que necesita el tomador de decisión es saber si hay consenso o cuáles son las distintas posturas en la comunidad científica en su conjunto.

Nuestra estrategia es «*bringing honey to the table*» (poner miel en la mesa). Consiste en entender la psicología del tomador de decisiones para aportarle recursos que considere útiles. Tratamos de que el tomador de decisión se convenza desde la utilidad, no porque le digamos qué es lo que tiene que hacer o porque queramos influir en su toma de decisiones.

Tras tres años como director de gabinete de un ministerio, creo que entiendo cómo piensan los que toman las decisiones y qué tipo de información científica necesitan. Y una cuestión fundamental es que la Administración pública ha aprendido a desarrollar anticuerpos contra quienes quieren influir en sus decisiones. Si los científicos somos percibidos como personas que «sabemos la verdad» y queremos influir, seremos vistos como un grupo de presión más, en lugar de como un recurso. Queremos que nos vean como un recurso útil que les ayuda a tomar mejores decisiones.

.....
Metodología e impacto, ¿tienen indicadores que evidencien el impacto de vuestro trabajo? ¿Podría comparar algún ejemplo concreto donde la evidencia científica haya influido en una política pública reciente?
.....

El primer ejemplo podría ser el propio diseño de la estructura de asesoramiento científico, que está basado en evidencias científicas, *papers* académicos, recomendaciones de expertos y experiencias de las que tenemos evidencias que funcionan.

Además, estamos haciendo grupos interministeriales de expertos para trabajar algunos aspectos que convergen en varios ministerios, aunque todavía no puedo avanzar detalles.

Básicamente hay tres grandes bloques de trabajo para nosotros:

1. Diseño de políticas públicas, programas, etc. Es el bloque principal y abarca toda la acción de política pública en un ritmo habitual. Para este bloque estamos desarrollando protocolos, códigos de buenas prácticas y códigos de conflictos de intereses, con un grupo de especialistas de la UNED y de la Universidad Pontificia de Comillas.
2. Reacción ante crisis y emergencias, que requiere códigos y prácticas específicas debido a su diferente velocidad. Por ejemplo, durante el reciente apagón, analizamos qué problemas podríamos enfrentar en términos de afectados, suministros y seguridad, identificando qué expertos académicos y técnicos debíamos consultar. Hicimos un trabajo de asesoramiento con lo que teníamos a mano.
3. Introducción de innovaciones de base científica en la lógica ministerial para que accedan a nuevas perspectivas.

La política pública tiene sus procesos y tiempos. Los asesores llegaron en enero, así que espero poder compartir resultados más concretos en unos meses.

Vamos a trabajar en identificar casos de éxito en este primer año 2025 para poder evaluar lo que estamos haciendo. Estamos también con expertos de la Universidad Complutense de Madrid y de una

cooperativa especializados en evaluación para que nos ayuden a identificar indicadores adecuados. Y, además, coordinamos un proyecto de siete países de la Unión Europea para que la Comisión Europea analice mediante el Instrumento de Apoyo Técnico (Technical Support Instrument, TSI) las reformas acometidas en nuestros sistemas de asesoramiento científico de nuestros países y nos ofrezca una hoja de ruta para consolidar dichas reformas.

Eso sí, nuestros colegas de otros países con más trayectoria que nosotros nos advierten de que la evaluación en el asesoramiento científico es muy difícil porque muchas veces el valor está en evitar que se implementen medidas ineficaces, algo muy difícil de medir. Pero nos interesa mucho la evaluación y estamos viendo cómo podríamos hacerlo inspirándonos en otros países.

Ellos recomiendan considerar diferentes tipos de indicadores, ya que los indicadores cuantitativos tradicionales pueden ser complicados en este tipo de procesos capilares y de interacción en el asesoramiento. No puedes limitarte a evaluar el número de informes realizados.

.....
¿Cómo se comunican los resultados del asesoramiento científico a la ciudadanía o los propios decisores (policy briefs, entrevistas, reuniones informales, etc.)? ¿Qué estrategias utilizan para hacer comprensible la evidencia científica?
.....

El lenguaje habitual para transmitir conocimiento en la ciencia son los artículos en revistas o las presentaciones en congresos. En la Administración pública, el formato habitual es una nota de una o dos páginas máximo. Ese es el medio, el lenguaje habitual, el código habitual.

De esa nota se derivan reuniones para profundizar en puntos específicos, discutir aspectos concretos y ver cómo se pueden aplicar. Lo que hacemos es intentar adaptar al máximo nuestros procesos para que encajen de manera orgánica con el lenguaje y la cultura de funcionamiento de un gabinete, para que el asesor científico encaje.

Respecto a la comunicación a la ciudadanía, algunos países han enfocado sus sistemas de asesoramiento científico hacia esa vertiente, pero ese no es nuestro objetivo. Hay que escoger uno: o informar a la ciudadanía o informar al tomador de decisiones. Son objetivos diferentes que requieren diseños distintos.

Nuestro objetivo es que el tomador de decisión esté informado. Ese no es un objetivo fácil, porque lo primero que necesitas es capilaridad para entender la preocupación. Si no hay ese contacto capilar de confianza, no vas a poder responder a preguntas que se está haciendo el tomador de decisión.

No podemos cubrir dos objetivos distintos simultáneamente; tenemos que elegir. No corresponde a los asesores científicos ministeriales otro objetivo. Otros objetivos como la comunicación pública son muy interesantes y adecuados. Pero consideramos que es mejor concentrarse en una función, que es el propósito principal, y no dispersar el tiempo y el esfuerzo en tratar de lograr las dos a medias.

Algunos de nuestros colegas internacionales se están encontrando con ese problema porque querían incluir ese objetivo dentro del asesoramiento científico y están bloqueados, no consiguen ni una cosa ni la otra. Y no me sorprende.

.....
Retos y resistencias: ¿qué resistencias institucionales, administrativas, organizativas o culturales ha encontrado al intentar incorporar la evidencia científica en la toma de decisiones políticas?
.....

Es súper importante conocer la psicología de las «dos almas» de la Administración. El cargo público, el alto cargo, los gabinetes, los cargos elegidos o eventuales, a veces se topan con barreras burocráticas y legales, que también tienen su sentido. Y los funcionarios pueden sentir que ese otro primer espacio no siempre comprende su trabajo o los procedimientos burocráticos.

Existe una tensión inherente en la Administración pública española entre esos dos espacios. Cuando intentas introducir un tercer elemento, se produce lo que podríamos llamar la «ley de Arquímedes»: el volumen que introduces en un líquido genera fuerzas proporcionales al volumen desplazado. No puedes introducir un tercer elemento sin que se produzcan fuerzas en dirección opuesta. Pero sí puedes suavizar esas fuerzas entendiendo cuáles son las necesidades de esos dos espacios y cómo piensan.

Y hay otra ley en la Administración pública, desde mi punto de vista, que es la del «teléfono escacharrado»: no falla. Sin una comunicación muy clara, muy sencilla, muy específica y que no colisiona con intereses de los agentes que legítimamente están en ese sistema, los procesos se pueden interpretar de manera distorsionada.

Hemos tenido muy en cuenta estas dos «leyes» al introducir este tercer elemento del asesor científico.

.....
¿Es más efectivo el asesoramiento científico en algunos sectores o ministerios que en otros?
.....

Cada ministerio es distinto. Esto lo vemos en países como Reino Unido, que lleva más de 40 años con su sistema y tiene ministerios que van a una velocidad y otros, a otra. Su experiencia nos indica que el éxito se mide de manera diferente en cada ministerio.

Podemos identificar tres grupos de ministerios:

1. Ministerios que ya tenían una base cultural de asesoramiento científico y están incorporando el nuevo sistema e intentando engranarlo en lo que ya tenían, reforzándolo y complementándolo.
2. Ministerios que no tenían el concepto de asesoramiento científico y que podían ser reticentes o expectantes a ese tercer espacio al no entenderlo muy bien. Afortunadamente, en muy poco tiempo hemos visto que están siendo muy entusiastas a la hora de usar a sus asesores científicos. Hay ejemplos de ministerios que los están «exprimiendo» porque ven algo que les resulta útil y que no hay otra persona en el gabinete con esas habilidades. Quizás estos son los ministerios más gratificantes, los que están descubriendo el valor del asesoramiento científico y lo están sabiendo utilizar.
3. Ministerios que ya tienen establecidos sus procesos de consulta experta y que no acaban de ver cómo otro proceso paralelo les va a ayudar, o que temen que pueda distorsionar lo que ya tienen construido. Estos ministerios avanzan más lentamente, pero también están aportando ideas y soluciones.

Tenemos que entender estos tres grupos y acompañarlos de manera diferente.

.....
Gestión de crisis y tiempos: ¿cómo se gestionan los diferentes tiempos de la ciencia y la política en situaciones de crisis como el reciente apagón que afectó a infraestructuras críticas en toda la península ibérica?
.....

Cuanto más asentados están los tres pilares de nuestro sistema, más útil resulta y más se utiliza el asesoramiento científico. Cuanto más establecida está la capilaridad en los ministerios y en Presidencia del Gobierno, es decir, cuanto más cerca está de las preocupaciones; cuanta más capacidad de transversalidad y coordinación en la oficina con los ministerios; y cuantas más capacidades estén engrasadas con el sistema, más puedes responder a preocupaciones de manera rápida y coordinada. Y ahí es donde se refleja utilidad.

A medida que vayamos avanzando en esas tres cosas, seremos cada vez más útiles.

.....
Futuro del asesoramiento científico. ¿Hacia dónde cree que evolucionará el asesoramiento científico para políticas públicas en los próximos años? ¿Qué papel jugarán las nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, en el futuro del evidence-informed policymaking?
.....

Estamos desarrollando un proyecto junto con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública para ver cómo desarrollar aplicaciones específicas que nos ayuden a identificar quiénes son los expertos cuya área de investigación interactúa con otras disciplinas. Muchas veces la toma de decisiones no se resuelve con evidencias de una sola disciplina, por lo que nos interesan perfiles de expertos especialistas en su área, pero que han colaborado con otras y ven el problema desde diferentes perspectivas. Estas herramientas de inteligencia artificial creo que en pocos años serán fundamentales y estamos trabajando en su desarrollo.

Creo que esto es un elemento importante, junto con la modificación del Real Decreto de Estructura y el establecimiento de la ONAC en Presidencia del Gobierno, para dar cierta estabilidad al sistema. Nuestra aspiración es que no solamente se perciba como útil dentro de la Administración y que se use, sino también que se perciba como un proyecto de Estado, no como un proyecto de Gobierno, y que se vea su utilidad independientemente de quién gobierne. El sistema de asesoramiento científico de Reino Unido fue impulsado por Margaret Thatcher, es decir, que no se trata de una cuestión ideológica, sino estratégica.

También estamos trabajando con los protocolos de crisis y emergencias del Departamento de Seguridad Nacional, para ver cómo el asesoramiento científico puede tener un espacio debidamente institucionalizado dentro del Sistema de Seguridad Nacional para poder ayudar en situaciones de crisis.

Honestamente, me gustaría vivir en un país donde el asesoramiento científico se ha institucionalizado, donde los tomadores de decisiones tengan mecanismos para que la evidencia científica llegue hasta su mesa. Luego ellos tomarán la decisión que tengan que tomar en base a esa evidencia, de varias disciplinas, en base a criterios también legales, presupuestarios y de sus valores políticos, que para algo los han elegido. Pero es fundamental que puedan tener acceso a la mejor evidencia científica disponible.



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025

Sección: ENTREVISTAS

Recibido: 29-09-2025

Aceptado: 30-09-2025

Publicación anticipada: 08-10-2025

Publicado: 27-11-2025

ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11594>

Páginas: 110-119

Referencia: Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2025). Mecanismos de cooperación intergubernamental en España: entre la lógica sectorial y los desafíos transversales de las políticas públicas. Entrevista a José María Pérez Medina. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 110-119. <https://doi.org/10.24965/gapp.11594>

Mecanismos de cooperación intergubernamental en España: entre la lógica sectorial y los desafíos transversales de las políticas públicas. Entrevista a José María Pérez Medina

Hernández-Moreno, Jorge

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración
(España – Spain)

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

gicruz@ucm.es

RESUMEN

La entrevista con José María Pérez-Medina, politólogo e historiador y exdirector general de cooperación autonómica, analiza los mecanismos de coordinación territorial en España y su evolución desde la consolidación del Estado autonómico. Pérez-Medina examina el funcionamiento de las conferencias sectoriales como pilares fundamentales de la cooperación interadministrativa, destacando tanto sus logros –especialmente en el ámbito sanitario– como sus limitaciones estructurales, derivadas de la voluntariedad de sus acuerdos y la tensión entre su carácter político y técnico. La entrevista aborda el impacto transformador de la pandemia de COVID-19, que supuso un «salto hacia adelante» en la coordinación territorial e incorporó el concepto de «cogobernanza» al sistema autonómico, así como la influencia de la integración europea y los fondos Next Generation EU en la redefinición de las relaciones Estado-comunidades autónomas. Pérez-Medina concluye que, tras más de cuatro décadas, el Estado autonómico ha cumplido satisfactoriamente sus objetivos democráticos y de reconocimiento territorial, aunque persisten desafíos en la cooperación horizontal y la necesidad de adaptar los mecanismos de coordinación a las políticas públicas transversales contemporáneas, sin requerir necesariamente reformas constitucionales, sino un mejor uso de los instrumentos existentes.

PALABRAS CLAVE

Coordinación intergubernamental; modelo territorial; conferencias sectoriales; Estado autonómico; fondos europeos; Administraciones públicas.

ABSTRACT

The interview with José María Pérez-Medina, a political scientist, historian, and former Director General of Regional Cooperation, analyzes the mechanisms of territorial coordination in Spain and their evolution since the consolidation of the autonomous state. Pérez-Medina examines the functioning of Sectoral Conferences as fundamental pillars of inter-administrative cooperation, highlighting both their achievements – particularly in the healthcare sector – and their structural limitations, which stem from the voluntary nature of their agreements and the tension between their political and technical character. The interview addresses the transformative impact of the COVID-19 pandemic, which represented a «leap

forward» in territorial coordination and incorporated the concept of «co-governance» into the autonomous system, as well as the influence of European integration and Next Generation EU funds in redefining relations between the state and the autonomous communities. Pérez-Medina concludes that, after more than four decades, the autonomous state has successfully fulfilled its democratic and territorial recognition objectives, although challenges persist in horizontal cooperation and in the need to adapt coordination mechanisms to contemporary cross-cutting public policies – without necessarily requiring constitutional reforms, but rather through better utilization of existing instruments.

KEYWORDS

Intergovernmental coordination; territorial model; sectoral conferences; State of Autonomies; European funds; public administrations.

INTRODUCCIÓN

José María Pérez es politólogo e historiador (actualmente jubilado/retirado de la actividad pública profesional). Anteriormente desempeñó su actividad de servicio público en diferentes puestos de responsabilidad como director general de Cooperación Autonómica y Local y asesor en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. Además, también ha sido subdirector general de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas y subdirector general de Cooperación para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Esta entrevista persigue esclarecer las tendencias e implicaciones de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico español a lo largo de los años, aprovechando la excepcional experiencia de José María Pérez-Medina como decisor público y experto en este tema.

El objetivo principal de esta entrevista es analizar críticamente el funcionamiento y el alcance de los diferentes instrumentos, estructuras y órganos de coordinación, cooperación y colaboración (tanto al más alto nivel político como de aquellos de carácter más técnico), poniendo especial atención en las conferencias sectoriales como pilares fundamentales de la cooperación territorial, examinando su evolución histórica, sus limitaciones estructurales y su capacidad de adaptación a los desafíos contemporáneos de las políticas públicas transversales. La entrevista busca, asimismo, evaluar el impacto transformador de eventos críticos recientes –como la pandemia de COVID-19 y la gestión de los fondos Next Generation EU– en la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales españolas, así como determinar el grado de influencia de la integración europea en la redefinición del modelo territorial español, la versión española del federalismo. A través de este análisis comprehensivo (tanto teórico como empírico), se pretende identificar las reformas necesarias para fortalecer la institucionalización de los mecanismos de cooperación territorial y evaluar si el Estado autonómico ha cumplido sus expectativas iniciales tras más de cuatro décadas de funcionamiento.

.....
Usted ha ocupado cargos de gran relevancia en la Administración General del Estado, ¿qué le motivó a especializarse en el desarrollo del Estado autonómico y el ámbito concreto de la coordinación y cooperación intergubernamental en España?

En esta experiencia a la que alude, confluyen y coinciden mi formación académica, como historiador interesado en la construcción política del Estado-nación español y en la articulación de las identidades colectivas en España, con el desarrollo de una actividad profesional que precisamente ha tenido como objeto el análisis, la gestión y la propuesta de la organización territorial española. Y en este sentido, aprecio y valoro que he sido un profesional muy afortunado, ya que en mi actividad profesional han coincidido intereses personales y obligaciones profesionales. Un objetivo que no está al alcance de cualquiera.

Además, mi experiencia profesional durante cuatro años en la Junta de Castilla y León me permitió asistir, casi desde el primer momento, a la creación de las estructuras administrativas de una comunidad autónoma y me aportó una visión diferente y desde la perspectiva autonómica, que luego me ha resultado muy valiosa para comprender mejor las necesidades e inquietudes de una comunidad con fuertes raíces históricas e identitarias, pero que opera en un espacio territorial y demográfico especialmente complejo.

.....

A partir de su experiencia previa en puestos de alta responsabilidad político-administrativa, ¿qué aprendizajes podría decir que ha trasladado a su forma de gestionar las políticas públicas y los equipos [técnicos y burocráticos] en sus posteriores puestos de responsabilidad [ya sea en ámbitos sectoriales o más transversales]?

.....

Precisamente por haber trabajado en temas autonómicos durante más de treinta y cinco años y con diferentes gobiernos, creo que he podido aportar el conocimiento de la evolución del Estado autonómico, que lógicamente ha evolucionado a lo largo de este periodo, aunque a veces pueda parecer que estos cambios han sido irrelevantes. Como toda institución, el Estado autonómico tiene su propia intrahistoria. Y en esta evolución, resulta básico que primero analicemos la forma como los actores políticos han utilizado las estructuras autonómicas; pero, sobre todo, que no olvidemos los cambios que la sociedad ha experimentado en este largo periodo de tiempo y, muy en especial, sobre los cambios en el funcionamiento administrativo y en la manera de abordar los problemas diarios de los ciudadanos, que cada vez son más complejos y requieren ser tratados de forma multidisciplinar, desde diversos puntos de vista.

Sobre todo, en los últimos años, he querido resaltar las dificultades con que se encuentra el sistema de distribución de competencias para ajustarse a una nueva realidad. Cada día con más claridad, podemos detectar nuevos problemas y políticas que desbordan los límites de una única competencia material y reclaman ser atendidos desde diferentes competencias y por parte de diferentes Administraciones. Problemas como la vivienda, el cambio climático, la concentración de la población en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, la adaptación del medio rural, la sobresaturación turística, las nuevas exigencias profesionales o el envejecimiento de la población requieren del concurso y actuación conjunta del Estado y de las comunidades autónomas, cuando no también de las entidades locales. Es decir, de los responsables y profesionales de diferentes ámbitos de actuación administrativa. La exigencia ya no es solo la cooperación interterritorial o interadministrativa, sino también intersectorial.

Por este motivo, creo fundamental la atención a los profesionales de otros ámbitos. Destacar la necesidad de que los gestores de cada política pública conozcan las opiniones y los criterios de otras Administraciones, departamentos o simples unidades administrativas antes de tomar decisiones que no solo afectan a todos, y no solo al centro que toma la decisión. En este sentido, la realidad política y administrativa española adolece de deficiencias, incluso de insatisfacciones, en el proceso de toma de decisiones. Con alguna frecuencia, la toma de decisiones no tiene en cuenta todas las opiniones que pueden aportar eficacia a la decisión que se toma. Esta conveniencia es aún más necesaria cuando la decisión es del Estado y se toma sin tener suficientemente en cuenta la opinión de quien tiene que poner en marcha nuevas medidas, con lo que se corre el riesgo de que las decisiones se vean como ajenas y extrañas por parte de quien tiene que llevarlas a la práctica.

.....

A lo largo de su carrera, ha combinado su responsabilidad pública/política con el trabajo más reflexivo y académico, del que dan fe sus numerosas publicaciones. Quizá, el objeto de análisis más importante en estos últimos años han sido las conferencias sectoriales; unos órganos que, por su composición, por su número y por su actividad, constituyen el pilar principal de la cooperación interadministrativa en España. En este sentido, ¿podría explicar a un público quizá no especializado qué papel han jugado (y juegan) estos órganos en el sistema multinivel español?

.....

Un dato previo sobre las conferencias sectoriales es su heterogeneidad. Hay muchas conferencias, incluso quizás demasiadas si comparamos su número con los órganos equivalentes que existen en Alemania, Suiza o Canadá. Y, lógicamente, el funcionamiento y éxito de cada una de ellas es diferente, pero es indudable que los mayores éxitos de estos órganos corresponden a conferencias que cuentan con un sistema de órganos de apoyo y trabajo, compuesto por expertos de las diferentes Administraciones y que conocen con mayor profundidad los temas a tratar. Y en este panorama, sin duda se ha de destacar el trabajo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que sin duda es la conferencia que ha alcanzado un mayor desarrollo, muy posiblemente debido a que desde un primer momento integró la cooperación política y la cooperación técnica a través de diferentes comisiones, ponencias y grupos de

trabajo, en los que es fácil que los expertos alcancen acuerdos técnicos. Los efectos de la sintonía entre los técnicos de una determinada materia con independencia de su origen geográfico o institucional están ahí y ya los expresó gráficamente Ferry al hablar del método comunitario como el resultado de «la même formation, le même langage, le même but»¹.

Aceptada esta diversidad, el valor añadido de las conferencias sectoriales es su condición de órgano de encuentro, en el que coinciden y pueden intercambiar sus ideas y opiniones los responsables políticos de una misma materia de todas las comunidades con el ministro correspondiente. Son los órganos de relación institucional más desarrollados y activos, y su existencia es sencillamente imprescindible.

Pero, por otro lado, las conferencias sectoriales también tienen sus limitaciones, ya que la cooperación no supone que una determinada comunidad esté obligada a modificar sus criterios y decisiones por el hecho de que la mayor parte de las comunidades tengan una opinión diferente. Este es el límite de las conferencias y que ha sido resaltado por el Tribunal Constitucional en diferentes ocasiones: la voluntariedad de sus acuerdos, lo que indirectamente lleva a que estos sean escasos, sin fuerza vinculante y poco comprometedores en cuanto a las obligaciones autoimpuestas.

Igualmente, y al margen de las limitaciones jurídicas, la eficacia de las conferencias con frecuencia se ha visto alterada por la discrepancia ideológica y el conflicto político, como ha ocurrido en diferentes ocasiones en la Conferencia Sectorial de Educación. A esto hay que añadir que puede haber temas de indudable interés, pero que resulten conflictivos y que por ello se evitan, que no se abordan con suficiente determinación o que se postergan para ser tratados en un momento posterior que luego puede no llegar.

.....

Ha existido tradicionalmente desde la Administración General del Estado (y el ministerio central del ramo) mucho interés por sistematizar la actividad y el funcionamiento de este y otros órganos e instrumentos de cooperación y coordinación. ¿Podría decirnos a qué se debe este interés y qué elementos han guiado (desde las primeras publicaciones de los Informes Anuales) esta labor, muy útil para el ámbito de la investigación? Y, ligado con lo anterior, ¿en qué punto nos encontramos en este momento en cuanto a la publicación de datos sobre su funcionamiento y el de los órganos de segundo y tercer nivel (de carácter técnico)?

.....

Ya desde los acuerdos autonómicos de 1992, el objetivo por parte del entonces Ministerio para las Administraciones Públicas fue la importación de prácticas de cooperación que ya se conocían y se habían experimentado en otros países federales o regionales. Por ello, recordamos expresamente que aquellos acuerdos contaban con una primera parte destinada a la nivelación competencial, pero también una segunda parte, destinada al desarrollo de la cooperación, y que incluía un plan de acción para cada conferencia. Fue una importante aportación que actuó como «efecto demostración» y cuyos frutos se vieron de forma casi automática.

En esta línea, el objetivo y labor del Departamento, antes del Ministerio para las Administraciones Públicas y luego del Ministerio de Política Territorial y que entiendo que mantiene su actualidad, ha sido básicamente la de promotor, impulsor y animador del instrumento de cooperación, de las conferencias sectoriales; pero siempre desde una posición transversal y sin forzar las decisiones de cada ministerio, ya que necesariamente corresponde a cada departamento configurar su agenda de trabajo autonómica y decidir el enfoque de los temas a tratar.

Y, es más, el Real Decreto 440/2024, de 30 de abril, sobre criterios de funcionamiento de las conferencias sectoriales, parece incidir en esta finalidad ejemplificadora para los diferentes ministerios.

Respecto de la publicación de los Informes anuales de las conferencias sectoriales, en efecto, se inició en 2002 y fue perfeccionándose gradualmente, de modo que ahora se dispone de información y de datos relevantes sobre el trabajo que se realiza. Estos informes han alcanzado una notable consolidación y aportan un plus de transparencia adicional en una cuestión de difícil acceso para los investigadores e interesados y con cierta tendencia a la opacidad.

Como ya pone de relieve, este esfuerzo podría completarse atendiendo también las reuniones de las Comisiones Sectoriales y otros órganos técnicos, aunque hemos de reconocer la dificultad de sistematizar una realidad muy diversa. Hace ya algunos años, se acotó y precisó el número de estos órganos, que

¹ «La misma formación, el mismo lenguaje, el mismo fin».

supera holgadamente el número de 100, pero también se constató la peculiaridad de su funcionamiento, ya que se mueve entre la informalidad, la inmediatez y la flexibilidad, y ello sin olvidar la elevada frecuencia de sus reuniones virtuales, mediante medios telemáticos, que dificulta aún más el análisis del trabajo de estos órganos de segundo nivel.

.....
De las publicaciones oficiales y, especialmente, de las publicaciones de su propia autoría, se percibe la idea ampliamente extendida y debatida en términos comparados en torno a la «débil institucionalización» de estos órganos de cooperación. En este sentido, y con toda la experiencia que atesora en los últimos años, ¿cuáles serían las reformas necesarias (quizá algunas ya se han intentado, sin éxito) para fortalecer su papel en la coordinación y cooperación sectorial en el Estado autonómico? ¿Cree que sería necesaria una reforma constitucional para mejorar los mecanismos de cooperación territorial, o bastaría con reformas legislativas y cambios en la cultura política?
.....

En los diferentes estudios realizados en los últimos años y referidos al Estado autonómico, con frecuencia se aprecia una cierta dualidad o confusión en torno al objeto de los instrumentos de cooperación, que creo conveniente delimitar, y que ya he hecho en anteriores ocasiones (Pérez Medina, 2020).

Es importante que el lector diferencie entre los instrumentos de participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado. De forma similar al modelo alemán, podría resolverse mediante una reforma del Senado, para convertirlo en una cámara territorial efectiva. Primero, en cuanto a su composición, que requeriría ponderar el voto de cada comunidad autónoma en función de su peso poblacional efectivo en el conjunto del Estado; pero también modificando sus funciones, lo que requeriría quizás efectuar algunas reformas del título III de la Constitución, sobre el procedimiento legislativo español. Este tipo de reforma, desde luego, requeriría una reforma constitucional, ya que la vía que se usó en 1993, la reforma del Reglamento del Senado para la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, parece agotada y sus posibilidades efectivas se han ido diluyendo con el paso de los años. Ahora bien, son sobradamente conocidos los riesgos y dificultades que en España plantea cualquier atisbo de reforma constitucional.

Una cuestión diferente es el establecimiento de formas efectivas de cooperación entre los niveles administrativos estatal y autonómicos, que siempre habrán de regirse por el principio de voluntariedad. Estos nuevos mecanismos no requieren reforma constitucional, sino simplemente un mejor y más riguroso uso del sistema de conferencias sectoriales y de la propia Conferencia de Presidentes.

Por lo tanto, a la vista del bloqueo de la posible reforma, lo que el sistema autonómico español requiere es un adecuado cumplimiento de las previsiones ya existentes. En sentido estricto, las previsiones de la ley y de los reglamentos de las conferencias sectoriales podrían ser suficientes, pero con frecuencia se elude su cumplimiento en cuestiones clave como el calendario obligado de reuniones, la fijación del orden del día, la concreción en la adopción de acuerdos y, en general, que exista una mayor participación e implicación de las comunidades autónomas en unos órganos que, con frecuencia, parecen considerar como órganos ajenos y exclusivos del Estado.

En suma, la mejora de la cooperación no requiere tanto una reforma constitucional como una actuación diferente de los agentes políticos y administrativos, y un mejor uso de las posibilidades que los reglamentos ya ofrecen.

.....
Muchos de sus trabajos y parte de la evidencia empírica disponible en torno a la dinámica de estos órganos señalan la tensión entre su carácter intergubernamental y su función como órganos de cooperación administrativa. ¿Cómo afecta esta dualidad a su eficacia en la adopción de decisiones y su implementación efectiva en los distintos territorios?
.....

Ya desde el proyecto de la LOAPA y la posterior Ley del Proceso Autonómico, en 1983, se aprecia una cierta confusión entre los aspectos subjetivo y objetivo de la cooperación: ¿quién ha de desarrollarla y participar? ¿Y cuál es la finalidad concreta que se persigue? Y esta dualidad ya se aprecia en el art. 4 de la Ley 1/1983, de 14 de octubre. En él se indica que el objeto de las conferencias sectoriales es «asegurar la

necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación»; y que su finalidad es «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos».

Es decir, se asume que los miembros de las conferencias son los ministros y consejeros autonómicos. En este sentido, la primera opción es la de considerarlas como órganos de debate político. Ahora bien, más tarde, y en la práctica efectiva, los órdenes del día han ido incorporando cuestiones de contenido técnico, pues la evolución de estos órganos pone de relieve cómo las decisiones políticas finalmente se han de trasladar al ámbito de las acciones concretas, del análisis y puesta en marcha de las acciones que se proyectan ejecutar.

Esta confusión en buena medida viene inducida por el ejemplo alemán, donde el Bundesrat desempeña un doble papel: como órgano de participación de los *Länder* y como órgano de cooperación administrativa. A falta de un Senado similar, en España las conferencias sectoriales han desempeñado un papel similar, pero con una notable diferencia: no tienen constitucionalmente reconocido un derecho a intervenir en el proceso legislativo del Estado.

El resultado es que las conferencias oscilan y han buscado un equilibrio entre el debate político, que es propio de sus miembros, y la adquisición de compromisos de actuación administrativa, que es propio de agentes conocedores del tema y que actúan desde la lógica de la cooperación, y no del acuerdo político.

Esta cuestión, en buena medida, retoma la tradicional antinomia entre los planteamientos generalistas y los especializados: el discurso político y el lenguaje técnico con frecuencia responden a incentivos diferentes, y esto dificulta formalizar compromisos precisos.

.....

A lo largo de la pandemia, el ecosistema de coordinación y cooperación intergubernamental volvió a recuperar las denominadas conferencias intersectoriales (ya utilizadas en la crisis de las «vacas locas» al inicio de los 2000). En este sentido, ¿qué papel deberían jugar las conferencias sectoriales en la implementación de políticas transversales y en la intersectorialidad de la mayoría de los ámbitos de políticas públicas, como la Agenda 2030 o la transición ecológica?

.....

El seguimiento de la actividad de las conferencias es una cuestión que me ha interesado especialmente, pero que es más difícil de abordar. Como ya hemos anticipado, las conferencias parten de una lógica sectorial, y esta no es suficiente en algunos casos. En teoría, la cuestión que plantea puede resolverse mediante «reuniones conjuntas», y algunos ejemplos pueden verse en los Informes anuales sobre las conferencias sectoriales. En cierto modo, es un método de trabajo que recuerda la práctica comunitaria de las reuniones conjuntas de las diferentes formaciones del Consejo de Ministros, en el ámbito de la Unión Europea.

Ahora bien, tampoco las reuniones conjuntas garantizan resultados seguros de la reunión ni aseguran que se alcancen resultados compartidos por los diversos sectores implicados. Estos operan desde su propia perspectiva y en defensa de los intereses o visiones de su sector. Y, por ello, las soluciones transversales siempre requieren de un compromiso y de la comprensión de los intereses ajenos, lo que con frecuencia es complicado y objeto de quejas e insatisfacciones.

Siendo realistas, y como decíamos, este problema no deriva de la distribución territorial del poder, sino de la especialización de cada sector y de los intereses propios de cada uno de ellos, ya que estos pueden ser divergentes, cuando no conflictivos. Es más, a nivel interno de todo gobierno es frecuente detectar situaciones similares y problemas que afectan a varios departamentos y que concitan diferentes visiones y opiniones. Los ejemplos están a mano y son conocidos: medio ambiente y agricultura; sanidad y agricultura; energía y agricultura; asistencia sanitaria y servicios sociales, etc. En este nivel interno, las discrepancias se resuelven buscando aproximaciones de los sectores implicados, el tratamiento de los temas en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios; y, en última instancia y llegado el caso, recurriendo a la autoridad colegiada del Consejo de Ministros, que asegura la coherencia en la toma última de decisiones.

Y a nivel de relaciones con las comunidades autónomas se reproduce casi miméticamente esta diferencia de criterios y las dificultades para solventarlos. Es decir, con mucha frecuencia los conflictos no ponen de relieve tanto diferencias entre el Estado y las comunidades autónomas como diferencias entre políticos y técnicos de diferentes sectores o áreas. En estos casos, la única opción es la búsqueda de equilibrios entre posiciones diferentes y a veces encontradas.

.....

Para muchos expertos, analistas y académicos, la pandemia supuso un verdadero «salto hacia adelante» en materia de coordinación y cooperación en el Estado autonómico (véanse los trabajos de Navarro y Velasco, 2022, y Hernández-Moreno y Harguindéguy, 2024). En varios de sus análisis sobre la gestión territorial de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 usted señala que «la crisis ha puesto de relieve la poca claridad del papel de la Administración del Estado y del Ministerio de Sanidad». ¿Podría profundizar en esta idea? Y, ligado con lo anterior, ¿cómo evaluaría el funcionamiento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) durante la pandemia, más allá de los datos estratosféricos del número de reuniones mantenidas? ¿Qué lecciones podemos extraer de esta experiencia?

.....

Esta cuestión ya tuve oportunidad de abordarla en un trabajo específico en 2022 (Pérez Medina, 2022). Además, desde entonces disponemos de suficientes aportaciones académicas del máximo interés que, como las que cita, abordan el problema y la experiencia vivida.

Aunque lógicamente estas aportaciones llaman la atención sobre aspectos diversos, personalmente resalto lo que supuso para la recuperación del papel del Estado en nuestra vida diaria. En un ambiente ideológico en el que parecía que se había consolidado el retraimiento de la intervención del poder público y se había asumido la relevancia de la iniciativa privada, la crisis sanitaria supuso la recuperación de la autoridad, la aceptación por la ciudadanía de fuertes medidas restrictivas y, por lo tanto, la necesidad de recurrir al papel rector del Gobierno para garantizar y velar por su seguridad.

En el plano de la gobernanza, por el que se interesa especialmente, mi sensación particular es que nos sigue faltando información precisa sobre los debates en las frecuentísimas reuniones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y de la propia Conferencia de Presidentes durante este periodo; de modo que carecemos de información precisa que nos indique el grado de oposición o resistencia autonómica a las propuestas del Gobierno.

Por otro lado, como opinión personal, creo que la gestión de la crisis sanitaria también puso de relieve que las actuaciones de coordinación sanitaria, tal como aparecen en el art. 149.1.16.^a de la Constitución, requieren de unas medidas decisoras y obligatorias para cada caso y para todos, y que esta falta de claridad puede explicar la elevada conflictividad derivada de la gestión de la crisis sanitaria, ya que finalmente dio lugar a trece recursos de inconstitucionalidad planteados ante el Tribunal Constitucional.

Sea como sea, es muy significativo que, en una situación como aquella, tan compleja y preocupante, todos volviéramos la mirada rápidamente hacia la cooperación, y con la esperanza de que la madurez de los mecanismos de cooperación permitiría abordar de forma conjunta y exitosa la inesperada situación. Y así fue, el efecto de este episodio es que, aun con matices y diferentes lecturas, el término «cogobernanza» se incorporó decididamente al acervo autonómico español.

.....

La integración europea ha tenido un impacto decisivo en el Estado autonómico español, al añadir un nivel supranacional que condiciona y redefine las relaciones entre el Estado central y las comunidades autónomas. La UE ha reforzado el papel coordinador del Gobierno central en ámbitos clave como fondos estructurales, el PRTR o la transposición normativa, lo que a veces ha generado tensiones competenciales. Al mismo tiempo, ha ofrecido a las autonomías nuevas oportunidades de proyección exterior y de participación en redes europeas, incrementando su capacidad técnica y de gestión. Por todo ello, ¿hasta qué punto cree que esta lógica europea tensiona o, al contrario, refuerza la cohesión del Estado autonómico, especialmente en lo relativo a la cooperación horizontal entre comunidades autónomas?

.....

Es indudable que la integración de España en la Unión Europea trajo consigo en la práctica una amplia revisión del modelo autonómico, de modo que la realidad interna española y el desarrollo de las políticas internas no pueden comprenderse de forma aislada sin tener en cuenta los debates y estudios previos desarrollados por el nivel comunitario. Es más, incluso podría aludirse a una «mutación constitucional» para explicar la profundidad del cambio.

La integración de España en la Unión Europea fue certeramente prevista por el constituyente, por lo que se llevó a cabo mediante un procedimiento acelerado y simple, sin recurrir a posibles referéndums aprobatorios y, sobre todo, sin forzar los límites constitucionales.

Ahora bien, desde ese momento las instituciones europeas, y el propio proceso de construcción europea, han experimentado una constante transformación, de forma que cada nuevo tratado comunitario de hecho ha supuesto una minoración de los poderes internos, sean del Estado o de las comunidades autónomas.

En el ámbito normativo, y sobre todo en estos últimos cuarenta años, el proceso comunitario ha vivido una constante ampliación de las políticas y competencias comunitarias; por lo que de alguna manera se han convertido en un elemento de limitación de la capacidad normativa de los Estados, y en España también de las comunidades autónomas.

A la vez, el papel de la Comisión Europea, como promotora de nuevas iniciativas, ha orientado con harta frecuencia la actuación administrativa en un determinado sentido, hasta el punto de que a veces las comunidades autónomas parecen intervenir en la vida colectiva como organismos subcontratados en el engranaje administrativo de la Unión Europea.

Muy significativo, y, en tercer lugar, un buen ejemplo de la importación de instrumentos comunitarios por parte del Estado es la renuncia para llevar a cabo una política de cohesión interna española y la rápida aceptación del método y de la propuesta de intervención comunitaria. Por todo ello, y tras casi cincuenta años de vigencia constitucional interna, y tras más de cuarenta años después, apreciamos el limitado papel que desempeña el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI); y, simultáneamente, el peso determinante de los fondos comunitarios, y en especial de los recursos puestos a disposición de las comunidades autónomas.

En resumen, el proceso de integración comunitario ha alcanzado una intensidad insospechada en 1978. Ya no solo porque estemos obligados a aplicar el derecho comunitario, sino también por las repercusiones de la actividad de las instituciones en la realidad administrativa e, incluso, por la creación de un espacio de debate compartido. Esta dependencia ha llevado a que, incluso a veces, sea visto como una instancia llamada a resolver los conflictos internos españoles, como hemos visto en los últimos meses. En fin, todo un escenario nuevo que no se preveía en la Constitución y que aporta nuevos datos para la relectura del modelo autonómico.

.....

Los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU) han sido gestionados en España a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). ¿Cómo valora el grado de participación real de las comunidades autónomas en la definición y gestión de estos fondos, y qué implicaciones tiene esto para la autonomía política y financiera del Estado autonómico?

.....

Si antes nos referíamos al papel que en 2020 desempeñó la crisis sanitaria en la evolución del modelo autonómico, el impacto que sobre este modelo han ejercido los cuantiosos recursos financieros comunitarios correspondientes a Next Generation no ha sido menor y su impacto ha alcanzado una relevancia que merece la pena ser analizada con detalle.

Por un lado, Next Generation ha permitido que el Estado desplegara una ambiciosa capacidad de gasto, un insospechado *spending power* y, por lo tanto, orientar y condicionar las políticas autonómicas en el sentido acordado con las instituciones comunitarias a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). La lectura detallada de los diferentes componentes ilustra sobre su incidencia en las competencias autonómicas, que, por ejemplo, es intensa respecto del eje 4, Cohesión Territorial y Social. De esta forma, las competencias y decisiones de las comunidades autónomas se han visto condicionadas por la ingente aportación de recursos adicionales y que, de hecho, redirigir su actuación administrativa en el sentido marcado en el Plan.

Desde una primera perspectiva, la gestión de estos fondos ha reforzado el sistema de cooperación mediante las reuniones de las conferencias sectoriales, ya que en sus reuniones se han alcanzado los acuerdos de distribución de créditos y las condiciones de acceso a los mismos que obligan a las comunidades autónomas. Y esta participación ha sido positiva, tal como se refleja en los Informes territoriales que sobre la ejecución del Plan publica el Gobierno español². De esta manera, las comunidades han alcanzado un elevado grado de corresponsabilidad en la ejecución del Plan y en la justificación ante la Comisión del destino dado a estos fondos.

² <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion>

Pero, por otro lado, también es cierto que esta gestión ha permitido al Estado reforzar su papel rector y su función de vigilancia de las actuaciones que las comunidades autónomas llevan a cabo con estos recursos³. Además, no deja de ser llamativo que la ordenación del Plan en España haya sido aceptada por las comunidades autónomas y que solo haya sido cuestionada ante el Tribunal Constitucional por cincuenta diputados del Grupo Popular, pero sin que ninguna comunidad haya planteado otros recursos de este tipo⁴.

.....

En varios de sus trabajos identifica problemas como la excesiva verticalidad, la falta de cooperación horizontal entre comunidades autónomas y la «escasa institucionalización». ¿Cuáles son los principales obstáculos y su naturaleza (de diseño institucional, políticos, etc.) para superar estos problemas?

.....

Las relaciones interadministrativas inevitablemente están mediatizadas por la asimetría del modelo descentralizado. Esta asimetría supone que en España convivan diferentes lecturas del Estado autonómico. Para unos, es una forma de organización política que de alguna manera asume y reconoce la plurinacionalidad mediante instituciones cuasifederales. Pero, para otros, el Estado autonómico es solo una forma más de descentralización territorial, básicamente con la finalidad de acercar las decisiones a los ciudadanos y ello a la búsqueda de una mayor eficacia administrativa, pero que rechazan la visión federalizante del sistema. Esto quiere decir que tenemos un modelo con una relativa simetría institucional, pero en el que los comportamientos de responsables políticos y agentes administrativos difieren en cada caso, configurando un modelo de relaciones políticas muy complejas.

El resultado es que las comunidades autónomas hacen uso de las herramientas de que disponen de forma muy diferente, de acuerdo con los objetivos y prioridades propios de su agenda política.

Esto da lugar a un escenario donde conviven diferentes actitudes y comportamientos por parte de los agentes políticos y de sus funcionarios. Y complica la cooperación horizontal, pues inevitablemente crea un escenario de desconfianza y desinterés de algunas comunidades autónomas. De modo que esta disparidad redirige el sistema de cooperación hacia la verticalidad, donde el Estado actúa como una instancia que actúa con criterios objetivos, como aparente garante de los intereses de las comunidades autónomas menos activas y como instancia arbitral equitativa y justa en caso de discrepancias interautonómicas.

Es decir, el sistema autonómico no ha hecho posible, al menos hasta el momento, que se desarrolle una cultura federal común, compartida por todas las comunidades, que pudiera, al menos en teoría, resolver la insuficiencia de la cooperación horizontal y actuar como contrapeso de las decisiones del poder central.

.....

Desde su experiencia y de forma muy sucinta, ¿cómo evaluaría la evolución del Estado autonómico en estos más de cuarenta años? ¿Considera que ha cumplido las expectativas iniciales? ¿Qué diferencias fundamentales observa en la evolución entre el modelo español y otros sistemas federales o descentralizados análogos a nuestro modelo?

.....

En líneas generales, y teniendo en cuenta que el objetivo general era establecer un sistema democrático de gobierno que garantizase las libertades y derechos individuales y colectivos, el Estado autonómico ha cumplido de forma satisfactoria sus objetivos. Además de suponer una importante novedad histórica, el reconocimiento de las diferentes identidades territoriales y la adopción de un sistema político en el que las comunidades detentan importantísimas competencias es una realidad incuestionable, e incluso quizás insospechada hace cuarenta años.

Ahora bien, repetidas veces se ha puesto de relieve cómo el federalismo no es solo una solución final, estructural, sino que también es un proceso gradual, sujeto a una dinámica propia, a mutaciones internas y a la adaptación de sus propias estructuras a una realidad que cambia y está en constante transformación.

³ Las obligaciones de las comunidades autónomas sobre suministro de información se establecen en la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre.

⁴ Recurso de inconstitucionalidad 1863-2024, contra el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

Y en esta línea, el modelo se ha visto condicionado tanto por la evolución de las estructuras del Estado como por el desarrollo y la maduración de las estructuras autonómicas. Esto ha generado las naturales y lógicas tensiones entre poderes, a la vez que ha creado un escenario de relaciones intergubernamentales que se aleja de las perspectivas que pudo intuir o prever el constituyente.

En segundo lugar, el modelo autonómico no ha conseguido encontrar un marco institucional que satisfaga plenamente las singularidades nacionalistas periféricas, sobre todo de País Vasco y Cataluña, y esto aun teniendo en cuenta que este no era el principal objetivo en 1978, como tampoco lo era en 1931; pues, en ambas ocasiones, el derecho a la autonomía se compatibilizaba con la integridad de la nación española, sin abordar el encaje de las nacionalidades en la nación española. Y esta ausencia puede trasladar una cierta idea de fracaso. Además, la experiencia del denominado plan Ibarretxe y del proceso soberanista catalán de 2017 pueden abonar esta opinión.

Realmente, se trata de una cuestión simbólicamente muy relevante, pero también es cierto que en la práctica tiene menos importancia de lo que pudiera parecer.

En todo caso, en mi opinión y en la actualidad, la valoración del modelo autonómico, su éxito y porvenir ha de realizarse teniendo en cuenta el cambio social experimentado por España en estos años y los que puedan producirse próximamente. Por ello, no debemos perder de vista que la Constitución va a llegar pronto a su 47.º aniversario, un periodo ya incluso más prolongado que el franquismo, lo que obliga a contemplar no solo su diseño inicial, sino también su propia evolución.

Las circunstancias de 2025 no son las de 1978, y la lectura del Estado autonómico hay que hacerla a la vista de las características actuales de la sociedad española; y, muy en especial, de las imparable macro-tendencias que orientan y condicionan ahora la vida pública de todos los Estados europeos: la deslocalización, la globalización comercial, los rígidos límites a la intervención pública en la actividad económica, la inmigración, el constante crecimiento de las áreas metropolitanas, el papel hegemónico del sector servicios en la actividad económica y laboral o el abandono del medio rural. Todo esto dibuja un panorama social diferente, rediseña el papel de la identidad local y debilita los lazos sociales y el sentimiento de comunidad, a la vez que pone de relieve las dificultades de los poderes públicos, tanto estatales como territoriales, para atender las exigencias de la ciudadanía.

En especial, carece de sentido analizar el modelo y la problemática autonómica sin tener en cuenta el papel actual de los Estados y sus limitaciones para atender las preocupaciones sociales, el bienestar colectivo y, sobre todo, la sensación de insatisfacción de los ciudadanos respecto de sus instituciones representativas. Y, por ello mismo, no parece que la evolución reciente de, por ejemplo, el federalismo alemán se aleje demasiado del modelo español. Los problemas que enumeramos son comunes a todos los Estados de Europa y las pautas de la intervención pública no son demasiado diferentes. Por ejemplo, en ambos casos, pero también en otros países europeos, se constata la importancia de la legislación comunitaria o estatal y la tendencia a reducir la legislación de las unidades territoriales. Esta distribución de papeles refuerza la visión del «federalismo de ejecución», en cierto sentido según el modelo alemán, y pone de relieve la importancia de otorgar mayor reconocimiento a la participación autonómica en el proceso de decisión interno.

En todo caso, el éxito futuro de la organización autonómica no dependerá tanto de su incremento de poder político como de su capacidad para aportar innovación a su territorio y población y de su capacidad para atender los problemas efectivos de los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Hernández-Moreno, J. y Harguindéguy, J. B. (2024). COVID-19 and territorial politics: Towards a redefinition of Spanish intergovernmental relations? *Regional Studies, Regional Science*, 11(1), 387-405. <https://doi.org/10.1080/21681376.2024.2370420>
- Navarro, C. y Velasco, F. (2022). From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic. *Local Government Studies*, 48(2), 191-210. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2042683>
- Pérez Medina, J. M.^a (2020). Dinámica de las conferencias sectoriales: Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (31), 17-64. <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.44>
- Pérez Medina, J. M.^a (2022). El sistema autonómico y la crisis sanitaria causada por la COVID-19. En A. Blanco Martín, A. M. Chueca Sánchez, J. A. López Ruiz y S. Mora Rosado (coords.), *Informe España 2021* (pp. 409-469). Universidad Pontificia Comillas.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025
Sección: RECENSIONES
Recibido: 22-09-2025
Aceptado: 23-09-2025
Publicado: 27-11-2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11588>
Páginas: 120-122



Referencia: Gómez Falagán, I. (2025). Carles Ramió y Miquel Salvador: Gobernanza robusta. Un nuevo modelo de gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 120-122. <https://doi.org/10.24965/gapp.11588>

Carles Ramió y Miquel Salvador: *Gobernanza robusta. Un nuevo modelo de gestión pública*

Gómez Falagán, Isabel

Universidad Complutense de Madrid (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8703-5753>

isagom09@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Graduada en Ciencia Política y de la Administración Pública por la Universidad de Salamanca, máster en Análisis Político por la Universidad Complutense de Madrid, actualmente estudiante del programa de doctorado Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales investigaciones versan sobre el reto demográfico, con especial énfasis en Castilla y León, estudio de las centralidades, instituciones y ordenación territorial.

RESUMEN

Recensión del libro de Carles Ramió y Miquel Salvador, *Gobernanza robusta. Un nuevo modelo de gestión pública*, Tirant lo Blanch, 2024, 348 pp.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza robusta; Administración pública; gobernanza de datos; resiliencia; escalabilidad.

ABSTRACT

Review of the book from Carles Ramió and Miquel Salvador, *Gobernanza robusta. Un nuevo modelo de gestión pública*, Tirant lo Blanch, 2024, 348 pp.

KEYWORDS

Robust governance; public administration; data governance; resilience; scalability.

La complejidad de nuestros tiempos, marcados por cambios acelerados y escenarios inciertos, exige un sector público capaz de afrontar con solidez los desafíos que el futuro plantea. De esta premisa parten los doctores, expertos en administración pública, Carles Ramió y Miquel Salvador, para escribir *Gobernanza Robusta. Un nuevo modelo de gestión pública*, donde presentan y desarrollan el modelo de gobernanza robusta desde el cual proponen hacer frente a los desafíos emergentes.

Carles Ramió es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra, donde ha ejercido el papel de vicerrector y decano, así como doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Miquel Salvador es profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra, en cuya Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración ejerce como vicedecano. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la misma universidad, y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ambos autores destacan por sus conocimientos, investigaciones y publicaciones en el ámbito del diseño institucional, gestión, organización y políticas públicas.

A lo largo de los nueve capítulos que componen la obra, los autores nos muestran la gobernanza robusta como el nuevo modelo de gestión capaz de adaptarse y mantenerse a los cambios constantes, de integrar nuevos aprendizajes y de moverse en un constante equilibrio entre la estabilidad y el cambio.

El texto está dividido en dos bloques. El primero de ellos, *Los fundamentos teóricos y prácticos de la Gobernanza Robusta*, está compuesto por cuatro capítulos donde explica los principales conceptos e innovaciones de este nuevo modelo de gestión pública, presentando la literatura asociada al mismo.

En su papel de bloque introductorio del modelo, cabe destacar los capítulos uno y cuatro. El primero explica cómo surge el modelo de gobernanza robusta, como respuesta a los déficits de los modelos burocrático, gerencial y de gobernanza en red, a los cuales no ha sustituido, sino que ha renovado. También aborda las situaciones de crisis y turbulencia a las que pretende hacer frente, así como la importancia de la robustez, entendida como la capacidad del sistema para adaptarse e innovar sus políticas e instituciones de forma dinámica frente a la incertidumbre. Finalmente, se subraya la necesidad de mantener la estabilidad en tiempos de crisis sin renunciar a la capacidad de cambio, entendiendo ambos conceptos no como antagónicos, sino como complementarios.

Por otra parte, el cuarto capítulo se centra en las formas que tiene el modelo de interactuar con su entorno. Los autores defienden la necesaria colaboración de los entes públicos y privados en los periodos de crisis, en unas interacciones en las que el gobierno tiene que asumir el papel de líder.

En su relación con los diferentes actores y, en especial, con la ciudadanía, se requieren unas adecuadas políticas de transparencia, participación y colaboración. Impulsar el gobierno abierto entendido como un nuevo modelo de relación entre Estado y sociedad, centrado en la implicación activa de la ciudadanía y de los distintos actores, apoyándose en el acceso e intercambio de información, así como en la participación en la toma de decisiones y el diseño de las políticas públicas. Al mismo tiempo, la gobernanza robusta también se vincula con el concepto de gobierno conjunto, haciendo referencia a la necesidad de que el sector público actúe de forma integrada a la hora de abordar problemas interdependientes.

Para todo esto se proponen estrategias orientadas a consolidar este modelo, como definir una visión integral, potenciar el diálogo, reforzar los perfiles profesionales, capacitar a la ciudadanía o consolidar una cultura organizativa.

El segundo bloque, titulado *Administración inteligente: El diseño de un nuevo modelo de organización en el contexto de la Gobernanza Robusta*, pretende materializar estos conceptos y estrategias trasladándolos a distintos contextos administrativos, poniendo especial atención en la dimensión organizativa de la Administración Pública. Compuesto por los restantes cinco capítulos, los propios autores señalan el sexto y el séptimo como los centrales.

El capítulo seis presenta el nuevo diseño normativo y de gestión alegando que los modelos organizativos de la Administración clásicos ya no resultan útiles frente a los nuevos retos que se plantean.

Mintzberg propuso un modelo de burocracia formado por cinco áreas de gestión: ápice estratégico, núcleo operativo, línea intermedia, tecnoestructura y staff de apoyo. El capítulo reformula estas áreas, reorganizándolas de manera que el núcleo de operaciones se regenere, la línea intermedia tienda a desaparecer, el ápice estratégico, más necesario, se fortalezca y la tecnoestructura de transforme en un staff de apoyo con nuevas unidades como igualdad, sostenibilidad o administración digital.

Se identifican nuevos ámbitos de gestión: gobernanza de datos, planificación y evaluación, inteligencia artificial y automatización, laboratorios de innovación, control de externalizaciones y gestión directiva. Asimismo, se propone refundar los ámbitos clásicos para poder incorporar las nuevas capacidades institucionales propias de la gobernanza robusta: apoyo político, atención al ciudadano, gestión flexible del personal, gestión de proyectos y unidades temporales, comunicación interna y simplificación y calidad normativa.

El capítulo siete incide en la importancia de que este nuevo modelo se encuentre en un constante equilibrio entre estabilidad y cambio que ha de lograrse con dos ámbitos orientados al cambio –estrategia y gestión inteligente– y dos orientados a la estabilidad –gestión directa e indirecta de la prestación de servicios y gestión burocrática–.

Propone un modelo Lego con el que las unidades y ámbitos de gestión mencionadas en el capítulo anterior encajen de diversas formas en función de las necesidades de cada contexto. Se destaca así la necesidad de que el nuevo modelo sea dinámico y adaptativo, donde el aprendizaje esté siempre presente. Por último, el capítulo señala la importancia del trabajo colaborativo en pro de la administración inteligente.

En un escenario marcado por periodos de crisis y turbulencias, los autores realizan una revisión crítica de los modelos tradicionales de gestión pública, señalando sus limitaciones, para proponer el paradigma de la gobernanza robusta como un modelo alternativo con capacidad de conjugar estabilidad y transformación.

Con un lenguaje claro y accesible, no sólo presentan este paradigma, sino que lo definen y desarrollan, señalando tanto sus fortalezas como sus límites, situándolo en el debate sobre los modelos de gestión de la administración pública.

Asimismo, la estructura del libro en dos bloques constituye otro de sus aciertos. Con el primero funcionando a modo introductorio, el lector puede familiarizarse con los conceptos fundamentales, bases teóricas, estrategias, etc. del modelo para, posteriormente con el segundo, profundizar en la dimensión organizativa.

En relación con posibles aspectos a mejorar, considero que sus mayores debilidades pueden encontrarse en su ambigüedad conceptual. Los mismos autores lo mencionan al hablar del hecho de que se toman conceptos prestados de la gestión privada ya analizados con anterioridad o de otras disciplinas que pueden resultar en ocasiones imprecisos. Una definición más precisa reduce dicha ambigüedad y refuerza la claridad del paradigma.

También cabe señalar que la introducción de nuevas unidades que propone puede añadir una mayor complejidad a las administraciones, en especial a aquellas que poseen estructuras más rígidas.

Gobernanza robusta. Un nuevo modelo de gestión pública es un trabajo abierto a todo tipo de público y lectores que se encuentren relacionados con o interesados en la Administración pública. Académicos y estudiantes que busquen profundizar en marcos teóricos, directivos y profesionales del sector público que tengan interés en nuevas formas de organización y gestión, así como consultores o expertos implicados en procesos de reforma. Su enfoque, estructura y claridad lo convierten en una herramienta útil tanto para la reflexión académica como la práctica profesional.

Una obra innovadora dentro del contexto de incertidumbre del sector público en el que nos encontramos que logra traducir el debate actual en propuestas claras, abriendo un espacio de reflexión actualizado sobre la reforma de la Administración Pública, una invitación a repensar la gestión pública desde nuevas claves y estrategias, sentando las bases de nuevos desarrollos y discusiones en la materia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ramió, C. y Salvador, M. (2024). *Gobernanza robusta. Un nuevo modelo de gestión pública*. Tirant lo Blanch.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025
Sección: RECENSIONES
Recibido: 22-08-2025
Aceptado: 02-09-2025
Publicado: 27-11-2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11574>
Páginas: 123-125



Referencia: González Armenteros, P. (2025). Miryam C. González-Rabanal (dir.): *Gestión de crisis y gestión de proyectos en un entorno volátil, incierto, cambiante y ambiguo (VUCA)*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 123-125. <https://doi.org/10.24965/gapp.11574>

Miryam C. González-Rabanal (dir.): *Gestión de crisis y gestión de proyectos en un entorno volátil, incierto, cambiante y ambiguo (VUCA)*

González Armenteros, Pablo

Departamento de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid (España – Spain)
pablgo36@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Pablo González es investigador predoctoral en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Cuenta con amplia experiencia en la gestión de proyectos, principalmente en el marco de financiación transnacional de la Comisión Europea.

RESUMEN

Recensión del libro dirigido por Miryam C. González-Rabanal, *Gestión de crisis y gestión de proyectos en un entorno volátil, incierto, cambiante, y ambiguo (VUCA)*, Dykinson, 2023, 257 pp.

PALABRAS CLAVE

VUCA; gestión; crisis; seguridad.

ABSTRACT

Review of the book directed by Miryam González-Rabanal, *Gestión de crisis y gestión de proyectos en un entorno volátil, incierto, cambiante, y ambiguo (VUCA)*, Dykinson, 2023, 257 pp.

KEYWORDS

VUCA; management; crisis; security.

Plantear un plan o una estrategia requiere no solo contabilizar los medios y establecer los objetivos, sino también realizar un análisis detallado de los riesgos asociados a su implementación. La incertidumbre del mundo actual afecta a cualquier entidad (ONG, empresas, estados...) con capacidad de acción, a todos los niveles, de tal modo que se requiere establecer canales de conocimiento del medio para descomponer los entornos VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) en variables medibles que reduzcan el impacto en la ejecución de proyectos. Este libro explora las principales causalidades de entornos VUCA que, en la actualidad, amenazan el desarrollo de cualquier actividad, así como las metodologías de anticipación y adaptación más efectivas para gestionarlas.

Miryam C. González-Rabanal lidera un equipo sobradamente preparado para desarrollar este tema. Tiene una trayectoria académica sólida que abarca un amplio rango de ciencias sociales, como es Vicerrectora de Investigación, Transferencia y Divulgación Científica en la UNED, profesora titular en el Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública de la misma universidad y Doctora en Derecho *cum laude*. Este equipo se compone de nueve perfiles con sobrada experiencia, desde académicos y autores desempeñando

labores directas de gestión de crisis en el ámbito privado, hasta miembros de las fuerzas armadas, tanto en activo como en reserva.

Entre todos construyen un retrato amplio y pormenorizado de las principales causas de incertidumbre en la creación de proyecciones que proceden del escenario internacional. Un entorno VUCA es aquel en el que la implementación de una actividad planificada se ve asediada por condiciones polifacéticas e interrelacionadas que ponen en peligro su consecución deseada. En los diez capítulos de este libro se condensa de forma sistemática un marco teórico para generar planes que contemplen estos escenarios, metodologías para incorporar la inteligencia en la toma de decisiones, ejemplos de sectores públicos y privados y las causalidades principales de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad en un escenario concreto.

Mediante un enfoque principalmente descriptivo, que denota un afán didáctico y divulgador, se examina la relación entre los entornos VUCA y los actores públicos y privados, mostrando las causalidades fundamentales y ofreciendo una sistematización de estrategias y marcos de acción que pueden implementarse, basados en la amplia experiencia de los autores. Se centra en el período inmediatamente posterior al inicio del conflicto en Ucrania, tomado como catalizador de dinámicas críticas del entorno macroeconómico que impactan en la vida de todas las personas, especialmente en España y Europa. Muchas de las predicciones de este contexto planteadas en el libro se cumplen efectivamente, mostrando la capacidad de previsión que promete un análisis pormenorizado de las amenazas.

En esta línea, se analizan las interdependencias causales que dan forma a los entornos VUCA, con estudios temáticos como la migración o la inteligencia artificial, y destacando especialmente las guerras híbridas y la implementación de áreas grises en territorios en disputa. El tratamiento de estos temas busca ofrecer una comprensión integral y transversal de los mismos, sirviendo como guía para otras temáticas que puedan interesar a un futuro estrategia de proyectos.

La obra en sí se organiza en un recorrido amplio que permite profundizar en los mecanismos de respuesta estratégica. La organización parte de un abanico de causalidades de generación de entornos VUCA para terminar en una explicación esquemática y con numerosos ejemplos de cómo organizar internamente una estructura que permita adaptarse a planeamientos amplios, capaces y resilientes. Con esta estructura, el libro se caracteriza como una herramienta técnica y aplicada, que integra diagnósticos, estrategias y casos prácticos para ofrecer una visión holística de los desafíos en los entornos VUCA, y las herramientas para abordarlos.

El libro tiene apartados verdaderamente prácticos, en los que se desglosa no solo la teoría de cómo implementar un proyecto, sino también ejemplos prácticos. En el caso de la implementación de una plataforma de inteligencia empresarial para el apoyo logístico del ejército, se desglosa primero las necesidades principales que tenía el grupo de trabajo, en el que, aunque se disponía de la infraestructura informática para llevar a cabo las tareas asignadas, se encontraban con graves problemáticas con el flujo de información. Como resultado de la implementación de este proyecto, se eliminaron escalonamientos en los procesos logísticos, y se pudo pasar a hablar de logística integrada y plantear una logística proactiva. Este enfoque está fuertemente apoyado por esquemas y mapas conceptuales prácticos que permiten la traducción de soluciones innovadoras a casos que el lector pueda necesitar para fomentar la resiliencia organizacional de su entidad.

Como puntos fuertes del libro, se destaca la exhaustividad para conectar acontecimientos globales con la planificación de cualquier entidad y la gestión de crisis, mostrando cómo estos eventos transforman los marcos de actuación y exigen respuestas profundas e informadas. Al analizar en detalle no solo la situación geopolítica sino también las técnicas para planificar la adaptación y la adquisición de información, se convierte en una herramienta fundamental para profesionales que buscan adaptar sus entidades a entornos complejos. Tiene una visión clara y aplicable, con rigor analítico y con gran capacidad de promover la competitividad en un mundo en constante cambio.

Sin embargo, la estructura del libro puede beneficiarse de una estructura más clara. La presentación de técnicas de gestión de proyectos, y las claras explicaciones de metodologías de poderes públicos como España o la Unión Europea podrían tener un encaje más fluido con respecto a la contextualización inicial de entornos VUCA actuales. Los capítulos podrían desarrollarse de forma más integrada entre sí, mencionándose mutuamente o teniendo una forma más hilvanada, que permitiese un entendimiento más secuenciado de las ideas generales que se transmiten.

La obra está concebida para personas con un cierto conocimiento de la gestión de crisis y de la gestión de proyectos, aunque con una sola de estas especialidades podría llegar a proporcionar un impacto bastante potente en la carrera de cualquier persona interesada. El planteamiento que tiene, fortalecido por una gran

claridad expositiva de cuestiones complejas, es fácilmente traducible por cualquier individuo que se encuentre en la posición de diseñar planes, crear estrategias o organizar estructuras a sus casos individuales, ofreciendo un acceso equilibrado entre la divulgación y la sistematización conceptual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

González-Rabanal, M. C. (2023). *Gestión de crisis y gestión de proyectos en un entorno volátil, incierto, cambiante, y ambiguo (VUCA)*. Dykinson.



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025

Sección: RECENSIONES

Recibido: 24-06-2025

Modificado: 16-09-2025

Aceptado: 02-09-2025

Publicado: 27-11-2025

ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11556>

Páginas: 126-129

Referencia: Paz-Cuevas, C. (2025). Álvaro V. Ramírez-Alujas y César N. Cruz-Rubio (eds.): *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafío de futuro en Iberoamérica*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 126-129. <https://doi.org/10.24965/gapp.11556>

Álvaro V. Ramírez-Alujas y César N. Cruz-Rubio (eds.): *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafío de futuro en Iberoamérica*

Paz-Cuevas, Cuauhtémoc

Universidad Anáhuac. Facultad de Derecho (México – Mexico)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1082-2860>

cuauhtemoc.paz@anahuac.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, México, donde también coordina la Maestría en Administración Pública. Licenciado en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte. Líneas de Investigación: Federalismo, Administración Pública Municipal y Gestión de la Política Social.

RESUMEN

Recensión del libro editado por Álvaro V. Ramírez-Alujas y César N. Cruz-Rubio, *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafío de futuro en Iberoamérica*. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) – Instituto Nacional de Administración Pública, 2025, 683 pp.

PALABRAS CLAVE

Gobierno abierto; Estado abierto; transparencia; rendición de cuentas; participación ciudadana; colaboración Estado-sociedad; cocreación.

ABSTRACT

Review of the book edited by Álvaro V. Ramírez-Alujas and César N. Cruz-Rubio, *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafío de futuro en Iberoamérica*. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) – Instituto Nacional de Administración Pública, 2025, 683 pp.

KEYWORDS

Open government; open State; transparency; accountability; citizen participation; State-society collaboration; co-creation.

La Administración Pública como ciencia se apoya en otras como la ciencia política, el derecho, la economía, las distintas ramas matemáticas y ahora, cada vez más, de las TIC's. Manuel Colmeiro en 1850 escribió sobre las ciencias auxiliares de la Administración Pública (Colmeiro, 1982). El objetivo de la Administración Pública como ciencia es gestionar los recursos del Estado para cumplir sus cometidos sociales, garantizar el orden y mantener su prevalencia según la ley. Solamente este propósito abre un vasto campo para hacer ciencia: Plantear preguntas, hipótesis, verificar su cumplimiento.

Si no verificara sus postulados, la Administración Pública sería filosofía o teoría administrativa. Este libro es uno de ciencia de la Administración Pública, pues plantea un conjunto de hipótesis bajo el concepto del Gobierno Abierto (GA), que ahora es un paradigma de la gestión pública que conjuga tres principios:

1. *Transparencia*, acceso de los ciudadanos a la información gubernamental.
2. *Participación Ciudadana*, intervención e incidencia del ciudadano en cada etapa de la gestión pública.
3. *Colaboración* entre Estado y sociedad, pasando del monopolio de la atención a los temas públicos a la articulación multisectorial de esfuerzos.

La hipótesis del libro es que el GA (manejada por muchos desde finales del siglo xx¹) sustituye la idea de la gobernanza vertical por una gestión pública horizontal, inclusiva, colaborativa, «sensible» a las demandas y necesidades ciudadanas, y a las soluciones que la sociedad plantea.

En el marco teórico del GA² está el memorándum *Transparencia y Gobierno Abierto* de 2009, del expresidente estadounidense (Obama, 2009), que planteó el compromiso gubernamental de abrirse ante su ciudadanía, innovando sistemas y métodos para incrementar la capacidad y calidad de la gestión. En 2011, ocho países³ fundaron la *Open Government Partnership* (OGP), la *Alianza para el Gobierno Abierto*, con la aprobación de la *Declaración para un Gobierno Abierto*⁴ de la Asamblea General de la ONU. La OGP es el espacio multilateral que promueve la «cocreación», implementación y evaluación de planes de acción. La *cocreación* pública trasciende la consulta, implica *codiseño* y *corresponsabilidad* entre Estado y sociedad, fortalece la legitimidad democrática, permite la incidencia ciudadana en las decisiones e incrementa la eficiencia gubernamental.

Para verificar y evaluar la hipótesis del GA debe crearse una línea base, que se estableció en el libro: *La promesa del gobierno abierto* coordinado por Hofmann et al. (2012). Este esfuerzo planteó los alcances esperados del GA: La restauración de la confianza ciudadana en sus instituciones, el combate a la corrupción, la democratización decisional, la mejora del servicio público y la rendición de cuentas. En *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?*, autores de distintos países, coordinados por Ramírez-Alujas y Cruz-Rubio, presentan balances particulares⁵, para verificar el cumplimiento de la hipótesis.

Para responder a la hipótesis del GA, desde México, Rafael Martínez Puón analiza instituciones, programas, índices y sistemas de transparencia nacional y subnacionales: la creación del *Sistema Nacional Anticorrupción* y, dentro de este, la estrategia *Abramos México*, la *Estrategia Digital Nacional* y su política de *Datos Abiertos*, además de la *Métrica de Gobierno Abierto* (MGA) para diagnosticar avances, áreas de opacidad, arbitrariedad y acotamiento de la participación ciudadana. La MGA fue diseñada e implementada por el extinto *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI). De ahí que Guillermo Cejudo, Pablo de los Cobos y Diana Laura Ramírez presentan su origen, metodología, usos y resultados, concluyendo que la apertura gubernamental es heterogénea en los grados de consolidación entre poderes u órdenes de gobierno.

Valeria Lübbert cuenta cómo la apertura trascendió la esfera del ejecutivo nacional chileno hacia otros poderes y ámbitos de gobierno, gracias a la *Mesa Nacional de Estado Abierto*. Este foro buscó institucionalizar la apertura del poder público, coordinar y dar seguimiento a los planes de acción, para la *cocreación* de la *Política Nacional de Gobierno Abierto*. Chile vivió recién una fuerte movilización social para renovar su Constitución e institucionalizar una nueva relación entre Estado y ciudadanía, como narra Paulina Ibarra. Los chilenos consideran que la participación aún está muy acotada, particularmente hacia la población indígena, aun creando la *Secretaría de Participación Ciudadana*. José Hernández Bonivento presenta el balance del *Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal* (IIGAM), narrando la experiencia de la Comuna de Vitacura,

¹ En México, Ricardo Uvalle Berrones (1994) desde los noventa hablaba de GA como una aspiración a alcanzar mediante tecnologías de gobierno participativas (políticas públicas, gerencia pública y gerencia social). Cuauhtémoc Paz-Cuevas (2013) señaló la necesidad de un GA a nivel local, congruente con una sociedad plural, crítica y participativa, en el marco de una reforma del gobierno.

² Carmen Cabanillas Serrano en el Prólogo señala que en 2003 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propuso la primera definición de «administración abierta», para luchar contra la corrupción y acrecentar la confianza ciudadana en su administración.

³ Brasil, Indonesia, México, Filipinas, Noruega, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos.

⁴ Open Government Partnership (2011). Declaración de Gobierno Abierto. <https://www.opengovpartnership.org/es/how-we-work/joining-ogp/open-government-declaration/>

⁵ Delia M. Ferreira Rubio de *Transparency International*, Joan Subirats de la *Universidad Autónoma de Barcelona*, Cristian Plischoff de la *Pontificia Universidad Católica de Chile*, Ricardo Uvalle de la *Universidad Nacional Autónoma de México* y los propios editores, Ramírez-Alujas y Cruz-Rubio, reflexionan sobre causas y contextos del origen, y resultados de la promesa del GA, a partir de cada realidad presentada.

municipio con altos niveles de desempeño en el *Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)*, en el IIGAM y en el ranking municipal del *Consejo de la Transparencia*. El exalcalde de Vitacura (quien lo fue por 29 años), está en prisión al descubrirse un esquema de corrupción oculto en el cumplimiento de estándares. Hernandez concluye que algo no se ve sólo en los *checklists* y modelos estadísticos.

En España, Lázaro Tuñón y Celia Ortega reseñan los planes nacionales de acción de GA y los avances en su *cocreación*, llegando al *Plan de Gobierno Abierto*. Rafael Rubio y Ana Ibarz presentan la experiencia del *Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid*, narrando el desafío de llevar a los hechos lo establecido en la ley, en el contexto de la pandemia de COVID-19 a partir de lo cual hacen propuestas puntuales.

La *Administración digital* (eAdm), también llamada *Gobernanza abierta* (eGov), consiste en digitalizar procesos y servicios públicos para potenciar la transparencia, la apertura de datos, la rendición de cuentas y la innovación en la participación. Jordi Graells comparte diez ejemplos de buenas prácticas de este paradigma que él mismo realizó como director general de Atención Ciudadana en la *Administración de Gobierno de la Generalitat de Cataluña*. Ismael Peña-López cuenta cómo el GA posibilitó realizar el *wicked problem* de las elecciones al *Parlament de Catalunya* durante la pandemia de COVID-19 y en medio de una marcada conflictividad política, deconstruyendo el problema para poder abordarlo y garantizar tres objetivos: salud, derecho al voto y legitimidad.

También se presenta la *Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda* (IATI) de la cooperación estadounidense (USAID) en Colombia por parte de Jonathan Fox y Jeffrey Hallock, además de los laboratorios ciudadanos de la *División de Innovación Pública y Ciudadana de la Secretaría General Iberoamericana* (SEGIB) por Pablo Pascale.

Se pasa del Gobierno al Estado Abierto cuando los tres principios trascienden del poder ejecutivo a los otros poderes. Ricardo Vela Navarro-Rubio aborda la evolución de los parlamentos abiertos en la región y los retos de abrirlos a intervenciones ciudadanas. Miguel Ángel Gonzalo hace un balance crítico de nueve años de Parlamento Abierto en España con base en los progresos realizados en los parlamentos nacional y autonómicos. Finalmente, Álvaro Herrero e Inés Selwood estudian la Justicia Abierta en Latinoamérica y el Caribe, en el contexto de una crisis global de acceso a la justicia y la lucha por poner a las personas como centro de los sistemas de justicia, para incrementar la confianza ciudadana como paradigma de Justicia Abierta.

Estos casos aportan evidencias para verificar la hipótesis del GA se cumplió o no se cumplió. En balance, Renzo Falla destaca el liderazgo de los países de América en muchos aspectos: Sus procesos de *cocreación* son colaborativos e innovadores, sus compromisos nacionales ambiciosos, bien implementados y presentan más evidencia de resultados que en otras regiones, aunque todavía enfrentan desafíos. María Fernanda Trigo y Mike Mora presentan cómo la Organización de Estados Americanos (OEA) fortalece la cultura del GA, reconociendo avances, así como un largo camino por recorrer.

Desde el *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (ILPES) de la *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL), Cielo Morales, Valeria Torres y Alejandra Nasser evalúan la promesa frente a la *Agenda 2030* y el *Objetivo de Desarrollo Sostenible* (ODS) 16 orientado a construir instituciones sólidas, eficaces e inclusivas, contando cómo la CEPAL apoya la implementación de estrategias y transitar hacia un Estado Abierto, concluyendo que el GA prevalecerá si los ciudadanos se apropian de él y lo defienden.

David Goessman desde la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE), analiza los esfuerzos realizados en los países adherentes, con base en el reporte *Gobierno Abierto para Democracias más Fuertes: Una Evaluación Global* de la (OCDE, 2023). Goessman afirma que todos los países de la OCDE tienen marcos normativos sólidos de acceso a la información y mecanismos de participación, utilizando el término «espacio cívico» como conjunto de condiciones jurídicas, políticas, institucionales y prácticas para que la sociedad acceda a la información y participe en la vida pública.

Además de la gestión pública, Silvana Fumega de *Global Data Barometer* y María Esther Cervantes del GovLab de la *Universidad de Nueva York*, analizan un estándar de feminicidio en Latinoamérica y la *Iniciativa Datos Contra Feminicidio*, concluyendo que el camino es largo, aun cuando se avanza en diseñar políticas entendiendo el problema. Natalia Carfi, Mercedes de los Santos y Renato Berrino, de *Open Data Charter*, ofrecen un panorama del trabajo de datos abiertos para agregar valor a la agenda climática.

¿Se cumple la promesa del Gobierno Abierto? Decir «sí» no es algo rotundo, aunque hay claros avances en su cumplimiento. La virtud de este esfuerzo es que permite integrar una nueva agenda de pendientes y desafíos que trazan la hoja de ruta hacia el Estado transparente, participativo y colaborativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Colmeiro, M. (1982). De la ciencia administrativa. *Revista de Administración Pública* [edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP: Gabino Fraga. La concepción de la administración pública a través del derecho administrativo mexicano. Pasado y Presente], (noviembre 1982), 173-191. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr12.pdf>
- Hofmann, A., Ramírez-Alujas, Á. y Bojórquez Pereznieta, J. A. (coords.) (2012). *La Promesa del Gobierno Abierto*. Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP) e Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF). <https://www.idaip.org.mx/archivos/publicaciones/lpga.pdf>
- Obama, B. (2009, 21 de enero). *Transparency and Open Government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. The White House. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- OCDE (2023). *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>
- Paz Cuevas, C. (2013). La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental. *Estudios Políticos*, (20), 129-158. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1999.20.37226>
- Ramírez-Alujas, Á. V. y Cruz-Rubio, C. N. (2025). *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafío de futuro en Iberoamérica*. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) – Instituto Nacional de Administración Pública.
- Uvalle Berrones, R. (1994). *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.