nº 7, enero-junio 2012
REVISTA SEMESTRAL
ISSN: 1134-6035

GaPP

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva época

INAP
INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

nº 7 enero-junio 2012

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva época

Es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinares en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

GAPP asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por el riguroso proceso de selección de originales mediante evaluación anónima por pares en la que participan evaluadores externos nacionales e internacionales, ajenos al Consejo de Redacción y al INAP. Además, a la clásica versión en papel se suma otra en formato electrónico (disponible en: http://www.inap.es/gapp).

GAPP is, within its field, the leading and most influential journal in Spain. It is published by the National Institute of Public Administration (INAP). Since its debut in 1994, *GAPP* has successfully promoted interdisciplinary studies in the area and analysis of issues and cases of special interest to professionals in Public Policy and Administration. Accordingly, it has energized discussions about theoretical and empirical models of Public Management, and has contributed to debates about new processes to transform the scenarios for governmental action. Since 2009 it has started a new series by expanding its international appeal and impact. Nevertheless, *GAPP* remains loyal to its founding principles and continues to foster analytical thinking in the area of public policy, and to highlight practical and applied studies usefulness in the field.

GAPP meets the same quality criteria as journals of international prestige, starting with a strict selection process for contributions using anonymous peer evaluation by outside national and international referees. Moreover, in addition to our traditional printed issues, there is an electronic version (http://www.inap.es/gapp).

Director del INAP: Ángel Manuel Moreno Molina

Director de la Revista: Francisco J. Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo Asesor

Inés Alberdi Alonso (Universidad Complutense de Madrid), Luis F. Aguilar Villanueva (Universidad Autónoma Metropolitana, México), Mariano Baena del Alcázar (Universidad Complutense de Madrid, España), María Luisa Carcedo Roces (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, España), Antonio Fernández Poyato (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, España), Ives Mény (Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia), Cristina Pérez-Prat Durban (Ministerio de la Presidencia, España), Marga Prohl (European Institute of Public Administration, Maastricht, Holanda), Paul A. Sabatier (University of California, Estados Unidos de América), Julio Segura Sánchez (Universidad Complutense de Madrid, España), Nicoletta Stame (Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia), Josép Maria Vallès Casadevall (Universitat Autònoma de Barcelona, España), Rosa Virós i Galtier (†) (Universitat Pompeu Fabra, España).

Consejo de Redacción

Rafael Bañón Martínez (Universidad Complutense de Madrid), José Manuel Canales Aliende (Universidad de Alicante), Rafael Catalá Polo (ESADE), Laura Chaqués Bonafont (Universitat de Barcelona), Iaone Mondragón (Universidad del País Vasco), Joaquín S. Ruiz Salvador (AEVAL), Manuel Villoria Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos), Eduardo Zapico Goñi (Ministerio de Economía y Hacienda, España).

Secretario de Redacción: Roberto Losada Mestre (Universidad Carlos III de Madrid)

Vicesecretario de Redacción: Alfonso Fernández Burgos (INAP)

nº 7 enero-junio 2012

Gestión y Análisis de Políticas Públicas **Nueva época**

REVISTA SEMESTRAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con la colaboración del Instituto de Política y Gobernanza
de la Universidad Carlos III de Madrid (IPOLGOB)

NIPO: 635-12-006-0 (papel); 635-12-008-1 (formato electrónico)
ISSN: 1134-6035 (formato papel); 1989-8991 (formato electrónico)
DEPÓSITO LEGAL: M-39.657-1994
Fecha de entrada de este número en imprenta: 12 de enero de 2012.

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* se encuentra indizada en REDALYC, ISOC, DICE, LATINDEX y ULRICH'S Periodicals Directory, entre otras bases de datos nacionales e internacionales de relevancia.

Preimpresión: Lerko Print, S.A.
Impresión: Publidisa

SUSCRIPCIONES Y VENTA

Secretaría de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
CENTRO DE PUBLICACIONES
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Atocha, 106, 28012 Madrid, España
Tfno.: + 34 - 91 273 91 19
Fax.: + 34 - 91 273 92 87

www.inap.es
www.revistas.inap.es/gapp
e-mail: revistagapp@inap.es

Los derechos de *copyright®* de los artículos publicados en la revista, cualquiera que sea el soporte que se utilice, han sido transferidos al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde el momento de la aceptación de su publicación.

Catálogo general de publicaciones oficiales: http://www.060.es

PRECIOS
Número suelto 15,00 €
Número doble 30,00 €
Suscripción anual 27,03 €
Incluidos IVA y gastos de envío

El e-book de cada uno de los números de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) - Nueva Época se puede adquirir en www.inap.publidisa.com

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Índice

		Página
ESTUDIOS	Gestión de recursos humanos en una institución pública. Un modelo conjunto de los sistemas de clasificación profesional, carrera profesional y de retribuciones Human resources management in a public institution. An integrated model of professional classification, career and remuneration systems *Ana Mª Vázquez Losada*	9
	Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología Characteristics of Spanish experience of participatory budgeting in an attempt to frame type *Carmen Pineda Nebot* *Valdemir Pires*	51
EXPERIENCIAS Y CASOS	Calidad y nuevas tecnologías como ejes del proceso de modernización de la Administración pública: el enfoque integrado de la Escola Galega de Administración Pública Quality and new technologies as axis of the process of modernization in the Public Administration: integrated approach of the Galician School of Public Administration *Moneyba González Medina* *Rocío Fentanes Fortes* *Belén Murillo Gorozarri* *Carmen Voces López*	91
	Estructuras y procesos de gobernanza en la política medio ambiental: red de actores en la Comunidad Autónoma del País Vasco Governance structures and processes in environmental policies: actors network in the Basque Country *Alberto de la Peña Varona*	125

	Página
Aportaciones a la construcción de un modelo de desarrollo local: la experiencia del Ayuntamiento de Catarroja Contributions to the construction of a local development model: the experience of Catarroja City Council *Ricard Calvo Palomares* *Juli Antoni Aguado i Hernàndez*	149
AUTORES	173
CRITERIOS DE PRESENTACIÓN	179
PRINCIPIOS ÉTICOS	191

Estudios

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 7, enero-junio 2012, pp. 11-49
ISSN: 1134-6035

Gestión de recursos humanos en una institución pública. Un modelo conjunto de los sistemas de clasificación profesional, carrera profesional y de retribuciones

Ana Mª Vázquez Losada
Consejo Económico y Social
ana.vazquez@ces.es

Resumen
El estudio realizado tiene por objeto presentar los sistemas de clasificación profesional, carrera profesional y de retribuciones para el personal laboral de un organismo público, cuya ley de creación lo configura como un Ente de Derecho Público con plena autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines. A partir de la información contenida en el organigrama de la institución y en un informe elaborado para ésta por la Consultoría Operativa de Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, se realiza un análisis de funciones que da lugar a quince puestos tipo que se ordenan en grupos, niveles y categorías profesionales, constituyendo, así, el cuadro de clasificación profesional. Aplicando una metodología de Análisis y Valoración de Puestos, se determinan los coeficientes de clasificación de nivel (α), categoría (β), puesto tipo (γ) y de carrera horizontal (δ) que son la base sobre la que se sustentan los sistemas de promoción horizontal y vertical y el retributivo que se proponen. La principal ventaja de este método es que los coeficientes tienen carácter atemporal, lo que significa que una vez determinado el valor de cada uno de ellos, no tendrían que modificarse.

Palabras clave
Carrera administrativa, clasificación profesional, empleado público, sistema retributivo.

Human resources management in a public institution. An integrated model of professional classification, career and remuneration systems

Abstract
This article aims to present the systems of professional classification, professional career and remuneration for the personnel of a public organism whose law of creation forms it as an Entity of Public law with organic and functional autonomy. From the information contained in the flowchart of the institution and in a report elaborated for this one by the Operative Consultancy of Services of the Department of Public Administrations there is realized an analysis of functions that gives place to fifteen positions type which are ordained in groups, levels and professional categories, constituting this way the picture of professional classification. Applying a methodology of Analysis and valuation of Positions, the coefficients of level classification (α), category (β), position type (γ) and of horizontal career (δ), that are the base on which there are sustained the systems of horizontal and vertical promotion and the remunerative one that they propose. The principal advantage of this method is that the values of the coefficients have character atemporal what means that once determined the value of each one of them, would not have to be modified.

Keywords
Administrative career, professional classification, civil servant, remuneration system.

Recibido: 7 de julio de 2010
Aceptado: 17 de enero de 2011

1. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN

Cualquier organización que quiera implantar un modelo de gestión de recursos humanos tiene que diseñar o rediseñar los procesos y herramientas referidas a organización, valoración, análisis de puestos, selección, formación, carrera y evaluación de desempeño.

Si se trata de una institución pública, hay que acomodar, además, el uso de esos procesos y herramientas a las especificaciones legales que regulen los diferentes ámbitos materiales de actuación.

En este aspecto destaca, por su centralidad, la Ley 7/2007, de 7 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) que proporciona el marco general para la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Este es el punto de partida de este estudio cuyo objeto es presentar los sistemas de clasificación profesional, carrera profesional y retribuciones para el personal de un organismo público de carácter consultivo, cuya ley de creación lo configura como un *Ente de Derecho Público* con plena autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines y con una plantilla de cien empleados, contratados laborales.

Se aborda la cuestión de una manera integral de forma que se puedan establecer y regular las interconexiones existentes entre los tres sistemas mencionados.

A la hora de abordar esta propuesta se ha tenido en cuenta, desde el punto de vista metodológico: 1) la identificación y clasificación de las actividades de la organización, 2) la agrupación de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos, 3) la asignación de cada grupo de actividades a un profesional dotado de la autoridad necesaria para supervisarlo y 4) la estipulación de coordinación horizontal y vertical en la estructura organizacional (Chiavenato, 1999; Koontz y Weihrich, 1990; Stoner *et al.,* 1996).

El trabajo consta de cinco apartados. En el primero se hace una exposición general del marco teórico, el segundo se dedica al sistema de clasificación profesional que va a permitir comprender la formulación de los que se presentan después para la carrera administrativa y el sistema retributivo que se abordan en el tercero y cuarto. En el quinto se exponen las conclusiones.

2. MARCO TEÓRICO Y LEGAL

El EBEP constituye una norma de mínimos que intenta integrar en un único texto legal, de alcance general, el régimen aplicable a todo el personal al servicio de las administraciones públicas. Pero esa norma no ha unificado de forma absoluta los dos regímenes jurídicos, funcionarial y laboral, sino que ha generado un "núcleo regula-

dor común" manteniendo las especialidades y, por tanto, la dualidad reguladora, en lo que no es susceptible de integración (Molina Navarrete, 2007: 127).

Para el personal laboral no es un estatuto propiamente dicho, ni siquiera una norma de mínimos ya que en la conformación del modelo se hace concurrente y primaria tanto la aplicación de la legislación laboral, y las demás normas convencionalmente aplicables, como los preceptos que así lo dispongan (art. 7 EBEP).

Desde el punto de vista de su alcance subjetivo, una innovación destacable del Estatuto es su extensión a las "entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas". Se produce así una ampliación considerable respecto a la situación precedente por cuanto el régimen jurídico del empleo público determinado por Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la función Pública y por el art. 45 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, quedaba circunscrito básicamente al personal de los organismos públicos que se rigen por el Derecho administrativo (Cantero Martínez, 2007: 59).

Sobre el carácter de la relación laboral, aparece un problema ya surgido en el pasado (Godino Reyes, 1996: 279 y ss.) que posee una relevancia casi exclusivamente formal. Es el relativo a si la relación de los empleados públicos laborales debe configurarse o no como una relación laboral especial. Un sector de la doctrina científica se muestra a favor de considerarlo como una relación laboral especial en virtud de las múltiples peculiaridades que se regulan en el EBEP (Sala Franco, 2007: 117; Cantero Martínez, 2007: 97); otro, sin embargo, apelando a la dicción del art. 2, 1.i) del Estatuto de los Trabajadores, se inclina por conceptuarlo como un vínculo común con peculiaridades (Landa Zapirain, 2008: 2).

La clasificación profesional distribuye a los trabajadores en función de diversos niveles profesionales y el criterio de jerarquización gira en torno a la profesionalización (Edwards, 1990; Castillo Mendoza, 1990: 117-140).

En esta materia, el art. 77 del EBEP establece que "el personal laboral se clasificará de conformidad con la legislación laboral". En tal sentido, el art. 22.1 del Estatuto de los Trabajadores (ETT) obliga a disponer un sistema de clasificación profesional que se establecerá "mediante la negociación colectiva o, en su defecto, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, por medio de categorías o grupos profesionales".

En lo que respecta a la promoción y carrera administrativa, la doctrina, en su mayoría, viene aceptando el concepto de movilidad funcional como el cambio de las funciones habitualmente prestadas por el trabajador, con o sin cambio del puesto de trabajo (Martínez Abascal, 1994: 762; Sala Franco, 1998: 5-7). Cuando esta movilidad se realiza en el sentido ascendente, se habla de promoción profesional y

ha de realizarse cumpliendo las normas convencionales que regulan los ascensos (Alia Ramos y Montane Marinero: 1995: 59; Sala Franco y López Tarruella Martínez, 1991: 40).

Ello significa que la promoción ha de ajustarse a una serie de principios y limitaciones[1] y a las reglas jurídicas que, en protección o beneficio de los trabajadores, no pueden ser transgredidas por ningún cambio funcional (Alia Ramos y Montane Merinero, 1995: 149; Cruz Villalón, 1983: 377).

El EBEP ha incorporado una regulación innovadora y novedosa al permitir que se articulen modelos de carrera horizontal desvinculada de los cambios de puesto de trabajo, basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. Establece varias modalidades de promoción aplicables, en principio, para el personal funcionario, pero nada impide su aplicación también al personal laboral para el cual el propio texto estatutario regula, en su artículo 19, la promoción profesional como un derecho de los empleados públicos. Si bien hay que señalar que el régimen de carrera para personal laboral y funcionarios exige no solo procedimientos distintos, sino también cauces e instrumentos jurídicos diferentes.

En el EBEP, el derecho a la carrera va a ser un auténtico derecho subjetivo funcional que se inicia con la toma de posesión del primer destino o puesto de trabajo, y que se plasma en la posibilidad de progresar de forma ascendente e ininterrumpida a lo largo de su vida profesional. Dos son los principios inspiradores de la misma: el de gradualidad o progresión y el de consolidación o irreversibilidad (Manzana Laguarda, 2006: 233-234).

La carrera, pues, tiene su proyección sobre dos aspectos: una mejor retribución y una mayor cualificación. Su fundamento entronca directamente con los principios de eficacia, jerarquía y promoción a través del trabajo[2].

Pero junto a esta dimensión de la carrera como derecho individual, se presenta una dimensión institucional que, como indica Férez Fernández, es "la otra cara de la moneda" y como señala Palomar Olmeda, "el derecho de opción del modelo se encuentra limitado en las modalidades de carrera pero no en la intensidad de las mismas

---

1 La exigencia de la titulación o de aptitud necesaria para el desarrollo de la función asignada, la dignidad del trabajador, la buena fe, la prohibición de sustituir a los trabajadores en huelga, la inexistencia de riesgo para la vida o salud de los trabajadores y la prohibición de discriminación.

2 — El principio de eficacia, por cuanto la ordenación de la carrera administrativa no se establece en exclusivo beneficio de los empleados, sino también de la administración para que ésta pueda servir eficazmente a los intereses generales, y este efecto se logra con el desempeño de los puestos administrativos por los más capacitados.

— El principio de jerarquía, que se manifiesta en la diversificación de categorías, que impiden un tratamiento unitario.

— El principio de promoción a través del trabajo, de plena aplicación en el ámbito de la función pública (Ver STC 50/86, de 23 de abril) que conlleva, en su vertiente dinámica, la necesidad de proporcionar los medios para conseguir una promoción profesional del empleado.

ni en la capacidad de organización conforme a una de ellas únicamente" (Férez Fernández, 2006: 23; Palomar Olmeda, 2007: 213-214).

En el ámbito de las retribuciones del sector público, y en contraste con el interés demostrado por el sector privado en el diseño de modelos, las entidades públicas han hecho un menor esfuerzo en su medición y registro. Y ello a pesar de su indudable interés, pues la intangibilidad del capital intelectual está incluso más presente en el sector público que en las empresas privadas (Ramió, 2002).

La adopción de un modelo retributivo concreto responde a diversas variables que cada organización debe definir en función de su estrategia, estructura organizacional, cultura, valores corporativos, objetivos, misión, etc. Para Milgrom y Roberts (1992), la teoría convencional de la agencia supone una representación razonable de las relaciones de agencia que se observan en el ámbito público, por lo que la estructura conceptual que suministra esta teoría resulta de gran utilidad para analizar el funcionamiento y la gestión de las organizaciones públicas.

También es importante que cada organización se plantee cuál es el andamiaje mínimo necesario para desarrollar un sistema retributivo. En este sentido, Milkovich y Newman (1996) desarrollan cuatro líneas generales: equidad interna, equidad externa, rendimiento del empleado y modelo de gestión del sistema salarial.

Este planteamiento supone centrar la atención en el puesto como criterio básico de compensación, lo cual equivale a adoptar la valoración del puesto como fundamento de la remuneración (Fernández Ríos y Sánchez, 1997).

El EBEP establece que la retribución del personal laboral se determinará de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo. Existe asimismo un límite, el fijado en el artículo 21.2, que impide que se acuerden incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El artículo 26 del Estatuto de los Trabajadores plantea un escenario normativo en el cual se desenvuelve o proyecta la estructura o composición del salario, definiendo como tal la "totalidad de las prestaciones económicas de los trabajadores, en dinero o especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo cualquiera que sea la forma de remuneración, o los períodos de descanso computables como de trabajo."

Especial importancia tiene la evaluación del desempeño de los empleados que las administraciones públicas deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia. A tal efecto, el artículo 24 del EBEP, sobre retribuciones complementarias de los empleados públicos en general, relaciona éstas con el grado de interés, iniciativa o esfuerzo y con el rendimien-

to o resultados obtenidos. Y el artículo 20, que regula la evaluación del desempeño, incluye entre sus efectos, los relativos al cómputo de las retribuciones complementarias.

Por otra parte, hay que hacer hincapié en que la implantación de un sistema de evaluación del desempeño exige el desarrollo, en las organizaciones públicas, de importantes capacidades internas: sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, instrumentos para valorar competencias, técnicos especializados, directivos capacitados y comprometidos, etc. Ello supone una mayor inversión en la gestión de recursos humanos y el refuerzo de las unidades especializadas dedicadas a dicha gestión (Francis y Holloway, 2002: 283-291).

En cualquier caso, y a pesar de las dificultades de medición, atribución y establecimiento de recompensas, no cabe duda que el diseño institucional de esquemas de indicadores de gestión, que permitan la evaluación de resultados, es un elemento fundamental en la implantación de mecanismos contractuales de incentivos.

3. EL SISTEMA DE CLASIFICACION PROFESIONAL

1) Bases del modelo

La clasificación profesional constituye una pieza clave para determinar el régimen jurídico de la relación laboral y para concretar el contenido de la prestación. Es el punto de referencia que acota el modo y forma en que debe realizarse la prestación laboral.

Es también el grado de reconocimiento de la aportación de valor que realiza con su trabajo el empleado, en dos aspectos:

- Desde el punto de vista organizativo, determina las posibilidades de flexibilidad en la organización del trabajo y de la planificación de la plantilla.

- Desde el punto de vista del trabajador, constituye el reconocimiento de su profesionalidad y establece el alcance del contenido de la prestación laboral.

Un buen modelo de clasificación profesional debe ser capaz de potenciar el desarrollo profesional y laboral de los empleados, favorecer la movilidad funcional dentro de espacios organizativos y aportar unas reglas claras y conocidas por todos que permitan estimar en todo momento las perspectivas profesionales de cada uno de los empleados.

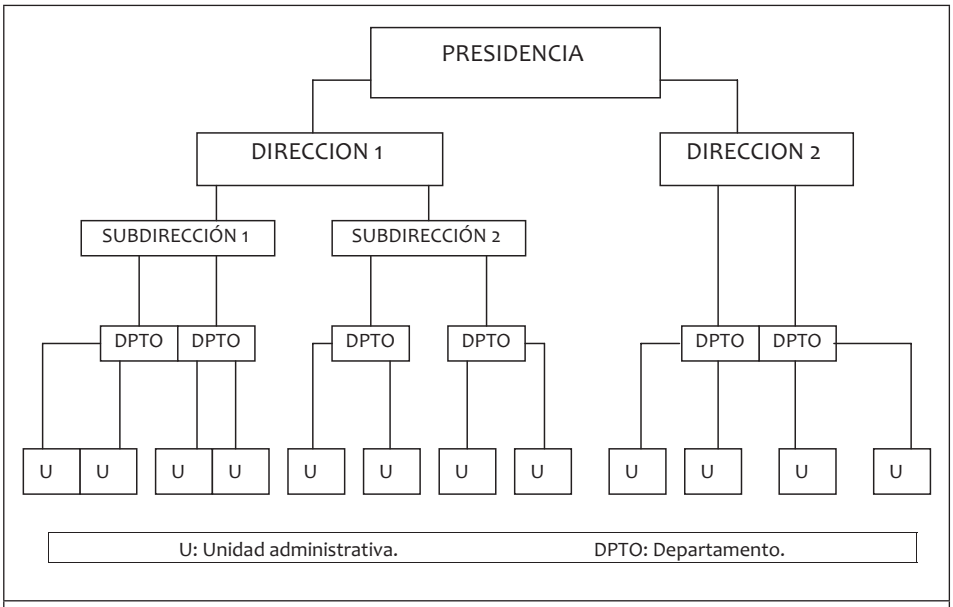
El modelo que se contempla en este trabajo pretende dar respuesta a esos requerimientos. Ordena los puestos de trabajo de la institución atendiendo a los niveles de titulación, formación y capacitación para ejercer los cometidos de los distintos ni-

veles, facilitar la movilidad del personal y favorecer su promoción, estableciendo para ello mecanismos de carrera.

Para poder elaborar el sistema de clasificación profesional que se propone, se necesitan dos documentos. El primero es el organigrama de la institución que se presenta en el gráfico 1 y consta de 12 unidades administrativas, 6 Departamentos, 2 Subdirecciones y 2 Direcciones. En la cúpula se encuentra la Presidencia.

GRÁFICO 1

Organigrama de la institución



Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de la estructura orgánica que comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente en razón de sus cometidos y, orgánicamente, por una jefatura de Departamento común. Los Departamentos pueden estar adscritos a una Dirección o Subdirección y ésta a una de las Direcciones que dependen directamente de la Presidencia.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo es un informe elaborado en 2004 para la institución por la Consultoría Operativa de Servicios del, entonces, Ministerio de Administraciones Públicas (MAP)[3] en el que se analizan exhaustivamente:

3 El Sistema de Análisis Organizacional (SAO) ha sido el método elegido por el MAP para llevar a cabo un análisis de la estructura y de las funciones de los distintos departamentos y servicios administrativos y profesionales de la institución. La primera fase requiere un trabajo de gabinete en el que se recopila información institucional. En la siguiente fase, se recopila información directamente de los colectivos afectados mediante cuestionarios y entrevistas personales. Las definiciones de los términos utilizados por este método tienen un carácter operativo, es decir, únicamente son utilizables en el contexto de esta metodología:

— Las funciones asignadas y su concordancia con las realizaciones de cada dotación.

— Las tareas más frecuentes y más complejas de cada dotación.

— Los procedimientos para llevarlas a cabo.

— Las condiciones en las que se realizan las tareas (equipos, herramientas, supervisión, coordinación y control, elementos que dificultan la ejecución, etc.)

— Conocimientos necesarios para poder ejecutar las tareas (marco de referencia).

— Aptitudes básicas para poder aprender el puesto y adaptarse a las exigencias cambiantes del mismo.

— Destrezas en las que se concreta el saber hacer del puesto de trabajo; es decir, conocimientos+aptitudes+experiencia y entrenamiento.

Partiendo de esos datos, y en orden a elaborar el cuadro de clasificación profesional, se ha seguido la siguiente secuencia metodológica:

a) Identificación de "puestos tipo" a partir del análisis de funciones contenido en el informe citado.

b) Clasificación y ordenación de los puestos tipo en grupos, niveles y categorías.

c) Codificación de los puestos tipo a partir de su clasificación y ordenación.

d) Valoración de los puestos mediante la asignación de coeficientes.

— Función: Cometido homogéneo desarrollado por una Unidad Administrativa para producir o proveer un servicio o prestación.

— Actividad: Cada una de las acciones, con inicio y final identificables, ejecutadas en una Unidad Administrativa para el desarrollo de una Función.

— Tareas Genéricas: Relación de tareas comunes en las distintas unidades administrativas por medio de las que se verifica materialmente una actividad.

A través de estos tres conceptos se deben poder determinar los objetivos de las unidades y los cometidos de cada empleado. En esta fase de actuaciones se pretenden delimitar las actividades que se realizan por cada puesto de trabajo diferenciado.

Para realizar la definición de las actividades, se elaboraron dos listados: el primero describe funciones y actividades específicas de las distintas unidades que componen la estructura administrativa de la institución y el segundo se refiere a actividades comunes que se realizan en todos los departamentos y servicios, y debe servir para adecuar los niveles jerárquicos a la asignación del grado de responsabilidad con respecto a estas actividades comunes.

a) Identificación de puestos tipo

El puesto tipo agrupa unitariamente el contenido concreto de la prestación laboral y hace referencia a las tareas que se desarrollan en el puesto de trabajo. El análisis de funciones, en este caso, da lugar a quince puestos-tipo:

1. Director. El personal que ocupa este puesto tipo elabora las políticas y directrices de la institución. Tiene alto nivel de responsabilidad en la dirección, planificación, organización, gestión y control, y alto grado de exigencia en los factores de iniciativa, autonomía y responsabilidad.

2. Subdirector. Es el responsable directo de la correcta aplicación de las políticas y directrices elaboradas a nivel de Director. Organiza los factores, se encarga de que se ejecuten las decisiones, controla las posibles desviaciones entre los resultados obtenidos y los deseados. Su actividad implica mando sobre equipos de personas y responsabilidad alta en la gestión de recursos humanos, económicos o financieros.

3. Jefe de Departamento Coordinador. En este puesto se desarrollan funciones predirectivas propias de la Dirección o Subdirección a la que esté adscrito, y con muy alto nivel de especialización. Su desempeño se traduce en la realización de cometidos relacionados con la planificación, evaluación y previsión u otros de análoga naturaleza, organizando y controlando los procesos de trabajo a realizar. Coordina al personal que ocupa puestos tipo 4 en las Subdirecciones y Direcciones.

4. Jefe de Departamento. En este puesto se desarrollan funciones técnicas superiores de gestión con alto nivel de responsabilidad y especialización. Su desempeño se traduce en la realización de cometidos relacionados con la investigación, estudio y análisis u otros de análoga naturaleza, organizando los procesos de trabajo a realizar y a los trabajadores que los han de llevar a cabo.

5. Asesor de Departamento. En este puesto se desarrollan funciones técnicas superiores de asesoría en la gestión de los procedimientos para llevar a la práctica los planes generales de la institución, que corresponden al Departamento al que se encuentra adscrito. Se trata de personal con alto nivel de especialización en las materias propias de su actividad profesional.

6. Jefe de unidad. El personal que ocupa este puesto es responsable del correcto funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas a la misma. En este puesto se desarrollan funciones técnicas superiores y de gestión, con alto nivel de especialización; organiza los procesos de trabajo a realizar y a los trabajadores que los han de llevar a cabo, encargándose de su motivación, integración y formación.

7. Coordinador de Unidad. En este puesto se desarrollan funciones técnicas superiores con alto nivel de especialización. Coordina al personal que ocupa puestos tipo 8, 9 y 10 contando, para el desempeño de sus tareas, con cierto grado de autonomía para proceder a la resolución de problemas técnicos o prácticos propios de su campo de actuación y para la organización y control de los procesos de trabajo.

8. Asesor de Unidad. En este puesto se desarrollan funciones técnicas superiores con alto nivel de especialización, bajo instrucciones concretas y directas del personal que ocupa puestos tipo 7. Realiza cometidos relacionados con la investigación, estudio, análisis, asesoramiento, u otros de análoga naturaleza, sin que estas actividades conlleven organización y control de los procesos de trabajo.

9. Titulado Superior. En este puesto se desarrollan funciones técnicas superiores de apoyo para la elaboración de los estudios, informes y otros documentos técnicos cuya realización corresponda a la unidad a la que esté adscrito. También realiza funciones de gestión con medio nivel de especialización y de responsabilidad pero con diferenciación de tareas respecto al puesto tipo 8.

10. Secretaria del Presidente. En este puesto se realizan trabajos de ejecución autónoma que exigen habitualmente iniciativa, disponibilidad y alta especialización en funciones administrativas propias de los gabinetes de órganos unipersonales. Los trabajadores que ocupan estos puestos están sujetos al seguimiento de instrucciones concretas para el desempeño de sus funciones.

11. Secretaria de Director. En este puesto se desarrollan tareas de administración y gestión con dependencia directa de los Directores, y consisten en operaciones administrativas de ejecución autónoma con cierta autonomía e iniciativa, comportando, bajo supervisión, la responsabilidad de las mismas.

12. Administrativo. En este puesto se desarrollan tareas de administración y de apoyo, o complementarias, en las Direcciones de la institución. Se realizan trabajos de ejecución autónoma que exijan habitualmente iniciativa, comportando, bajo supervisión, la responsabilidad de las mismas. Las tareas consisten en operaciones administrativas, de apoyo o complementarias bajo seguimiento de instrucciones concretas.

13. Auxiliar de ofimática. En este puesto se desarrollan funciones de administración y apoyo ofimático en las Direcciones de la institución. Los trabajadores que ocupan estos puestos están sujetos al seguimiento de instrucciones detalladas para el desempeño de sus tareas que consisten en operaciones instrumentales básicas, de apoyo administrativo o complementarias.

14. Auxiliar de Servicios Generales. En este puesto se realizan tareas de ejecución autónoma con cierto grado de autonomía, que consisten en operacio-

nes instrumentales básicas de apoyo a la gestión administrativa en las unidades administrativas.

15. Ordenanza. En este puesto se realizan trabajos de ejecución autónoma que no exigen iniciativa. Los trabajadores están sujetos al seguimiento de instrucciones detalladas para el desempeño de sus tareas que consisten en operaciones instrumentales básicas, simples, repetitivas, mecánicas o automáticas, de apoyo o complementarias.

b) Clasificación de puestos en grupos, niveles y categorías

Los quince puestos tipo se ordenan para obtener el cuadro de clasificación profesional que se muestra en el cuadro 1, a partir de los siguientes indicadores:

— Los requisitos de titulación: Con este criterio los puestos quedan clasificados en cuatro grupos.

— El tipo y complejidad del sistema de acceso, y determinados factores genéricos asociados a las funciones de los puestos tipo pertenecientes a cada grupo, dan lugar a seis niveles.

— El tipo de funciones técnicas, ejecutivas, directivas, auxiliares y de apoyo, y otros factores específicos asociadas a cada nivel, dan lugar a diez categorías.

CUADRO 1

Clasificación de puestos

<table>
<tr><th>Puesto tipo Denominación</th><th>Puesto tipo</th><th>Categoría</th><th>Nivel</th><th>Grupo</th></tr>
<tr><td>Director</td><td>1</td><td>1</td><td rowspan="4">1</td><td rowspan="9">I</td></tr>
<tr><td>Subdirector</td><td>2</td><td>2</td></tr>
<tr><td>Jefe de Departamento Coordinador</td><td>3</td><td rowspan="2">3</td></tr>
<tr><td>Jefe de Departamento</td><td>4</td></tr>
<tr><td>Asesor de Departamento</td><td>5</td><td>4</td><td rowspan="4">2</td></tr>
<tr><td>Jefe de Unidad</td><td>6</td><td rowspan="2">5</td></tr>
<tr><td>Coordinador de Unidad</td><td>7</td></tr>
<tr><td>Asesor de Unidad</td><td>8</td><td>6</td></tr>
<tr><td>Titulado Superior</td><td>9</td><td>7</td><td>3</td></tr>
<tr><td>Secretario/a de Presidente</td><td>10</td><td rowspan="3">8</td><td rowspan="3">4</td><td rowspan="3">II</td></tr>
<tr><td>Secretario/a de Director/a</td><td>11</td></tr>
<tr><td>Administrativo</td><td>12</td></tr>
<tr><td>Auxiliar de Ofimática</td><td>13</td><td rowspan="2">9</td><td rowspan="2">5</td><td rowspan="2">III</td></tr>
<tr><td>Auxiliar de Servicios Generales y Administración</td><td>14</td></tr>
<tr><td>Ordenanza</td><td>15</td><td>10</td><td>6</td><td>IV</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia.

El *Grupo* es el componente del sistema de clasificación asociado a la titulación académica según la siguiente distribución:

— Grupo I. Título de Doctor, Licenciado, Grado, Diplomado y equivalentes. Están en este grupo los puestos tipo 1 a 9.

— Grupo II. Título de Bachillerato, Formación profesional de Técnico Superior y equivalentes. Están en este grupo los puestos tipo 10 a 12.

— Grupo III. Título de Bachillerato, Formación profesional de Técnico y equivalentes. Están en este grupo los puestos tipo 13 y 14.

— Grupo IV. Título de graduado en educación secundaria obligatoria y equivalentes. Está en este grupo el puesto tipo 15.

El *nivel* es el componente del sistema de clasificación asociado a los siguientes factores genéricos:

a) Complejidad del sistema de acceso: Se refiere al grado de dificultad de los procesos de selección de personal.

b) Conocimientos: Conjunto de habilidades técnicas, experiencias y habilidades requeridas para un normal desempeño de las funciones.

c) Responsabilidad: Factor para cuya valoración se tienen en cuenta el grado de autonomía de acción del trabajador, el nivel de influencia sobre los resultados, la relevancia de la gestión sobre recursos humanos, técnicos y productivos, y la asunción del riesgo por las decisiones tomadas y sus consecuencias.

d) Iniciativa: Factor para cuya valoración se tiene en cuenta el grado de dependencia jerárquica en el desempeño de funciones. Puede desarrollarse en dos ámbitos diferenciados: el requerido para afrontar conceptualmente la identificación, definición y búsqueda de soluciones a los problemas, y el requerido para adoptar decisiones y asumir sus consecuencias.

e) Mando: Factor para cuya valoración se tiene en cuenta el grado de supervisión y ordenación de las funciones y tareas, la capacidad de interrelación, las características del colectivo y el número de personas sobre las que se ejerce el mando. En su valoración deben concurrir dos tipos de capacidades: las de integración y armonización de funciones, recursos y objetivos diferentes, incidiendo de forma directa en los resultados del equipo; y las de consecución de resultados a través de otras personas, a las que se debe orientar, motivar, contribuir a desarrollar, influir y supervisar.

En el cuadro 2 se muestra la clasificación de puestos tipo en niveles según el grado de exigencia en los factores señalados.

CUADRO 2

Grados de exigencia de los factores asociados al nivel

Nivel	Complejidad de acceso	Conocimientos	Responsabilidad	Iniciativa	Mando	Puestos tipo
1	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	1 a 4
2	Muy alto	Muy alto	Alto	Alto	Alto	5 a 8
3	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	9
4	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	10 a 12
5	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Ninguno	13 y 14
6	Bajo	Bajo	Bajo	Ninguno	Ninguno	15

Fuente: Elaboración propia.

La *categoría profesional* se define por su pertenencia a un grupo y nivel, recoge de manera no exhaustiva las actividades propias de los puestos y agrupa unitariamente el contenido general de la prestación laboral y las aptitudes profesionales que se corresponden con las mismas.

El contenido general de la prestación hace referencia a las actividades profesionales que se desarrollan en la institución, en sus respectivas unidades organizativas y funcionales. La aptitud profesional es el resultado de la ponderación de una serie de factores específicos, en relación con los factores genéricos de nivel ya expuestos. Dichos factores específicos son los siguientes:

— Formación básica
— Formación específica (técnica/administrativa)
— Formación específica (institucional)
— Actualización
— Requerimientos intelectivos
— Especialización profesional[4]
— Experiencia previa
— Habilidades operativas
— Habilidades sociales
— Impacto sobre las personas
— Impacto sobre la institución
— Planificación
— Toma de decisiones
— Organización a nivel de unidad administrativa
— Organización a nivel institucional
— Supervisión

4 Factor que se diferencia de la formación específica en que se refiere a las aptitudes, conocimientos y capacidades para la realización de funciones en un área específica dentro de las incluidas en las actividades de la institución.

— Autonomía
— Representación
— Coordinación
— Seguimiento de actividades a nivel de unidad administrativa
— Seguimiento de actividades a nivel institucional
— Control de actividades a nivel de unidad administrativa
— Control de actividades a nivel institucional
— Tramitación de expedientes

Del análisis realizado resultan diez categorías:

1: Corresponde al personal directivo definido en el artículo 13 del EBEP (puesto tipo 1).

2: Personal directivo que apoya al de la categoría 1 en la planificación de objetivos generales de la institución (puesto tipo 2).

3: Personal predirectivo cuyas funciones consisten en la realización de una actividad profesional de carácter específico y con responsabilidad directa en la consecución de los objetivos de la institución (puestos tipo 3 y 4).

4: Personal técnico y de gestión de alta cualificación y especialización profesional que tiene responsabilidad directa en la consecución de los objetivos del Departamento (puesto tipo 5).

5: Personal de gestión de alta cualificación profesional cuyas funciones consisten en la realización de actividades complejas y responsabilidad directa en la consecución de los objetivos de la Unidad (puesto tipo 2).

6: Personal técnico de alta cualificación cuyas funciones consisten en la realización de actividades de contenido intelectual y alto grado de exigencia en el factor de autonomía (puesto tipo 8).

7: Personal que realiza funciones consistentes en la realización de actividades homogéneas de ejecución autónoma que exijan iniciativa comportando la responsabilidad de las mismas (puesto tipo 9).

8: Personal que realiza trabajos de ejecución autónoma con sujeción a procedimientos establecidos y al seguimiento de instrucciones concretas (puestos tipo 10 a 12).

9: Personal que realiza trabajos de ejecución autónoma bajo supervisión, que consisten en operaciones ofimáticas, administrativas, de apoyo y complementarias (puesto tipo 13 y 14).

10: Personal que realiza trabajos básicos de carácter instrumental y genérico (puesto tipo 15).

c) Códigos de clasificación

La identificación de cada puesto tipo se realiza mediante códigos numéricos o por coeficientes alfanuméricos.

En el primer caso, el primer elemento identifica el grupo, el segundo el nivel, el tercero la categoría y el cuarto el puesto tipo. A efectos de carrera, como se verá más adelante, se añade un quinto componente[5]. En el segundo caso, se sigue el mismo criterio de identificación, solo que en lugar de dígitos numéricos se utilizan los coeficientes α, β, γ y δ para el nivel, la categoría, el puesto tipo y la carrera, respectivamente (cuadro 3).

CUADRO 3

Cuadro de clasificación general mediante códigos

Puesto Tipo	Denominación	Por números dígitos	Por coeficientes
1	Director	I.1.1.1.1	$\alpha_1 \beta_1 \gamma_1 \delta_1$.
2	Subdirector	I.1.2.2.2	$\alpha_1 \beta_2 \gamma_2 \delta_2$.
3	Jefe de Departamento Coordinador	I.1.3.3.3	$\alpha_1 \beta_3 \gamma_3 \delta_3$.
4	Jefe de Departamento	I.1.3.4.3	$\alpha_1 \beta_3 \gamma_4 \delta_3$.
5	Asesor de Departamento	I.2.4.5.4	$\alpha_2 \beta_4 \gamma_5 \delta_4$.
6	Jefe de Unidad	I.2.5.6.5	$\alpha_2 \beta_5 \gamma_6 \delta_5$.
7	Asesor-Coordinador de Unidad	I.2.5.7.5	$\alpha_2 \beta_6 \gamma_7 \delta_5$.
8	Asesor de Unidad	I.2.6.8.6	$\alpha_2 \beta_6 \gamma_8 \delta_6$.
9	Titulado Superior	I.3.7.9.7	$\alpha_3 \beta_7 \gamma_9 \delta_7$.
10	Secretario/a de Órganos unipersonales	II.4.8.10.8	$\alpha_4 \beta_8 \gamma_{10} \delta_8$
11	Secretario/a de Director/a	II.4.8.11.8	$\alpha_4 \beta_8 \gamma_{11} \delta_8$.
12	Administrativo	II.4.8.12.8	$\alpha_4 \beta_8 \gamma_{12} \delta_8$.
13	Auxiliar de Ofimática	III.5.9.13.9	$\alpha_5 \beta_9 \gamma_{13} \delta_9$.
14	Auxiliar de Servicios Generales y Administración	III.5.9.14.9	$\alpha_5 \beta_9 \gamma_{14} \delta_9$.
15	Ordenanza	IV.6.10.15.10	$\alpha_6 \beta_{10} \gamma_{15} \delta_{10}$

Fuente: Elaboración propia.

d) Valoración de puestos

La valoración es el procedimiento mediante el cual se pretende determinar el valor relativo de los distintos puestos que componen la organización. En nuestro

5 Así, por ejemplo, el código I.2.6.8.6 corresponde al puesto perteneciente al grupo I, nivel 2, categoría 6, puesto tipo 8 y componente de carrera 6, cuya denominación es la de Asesor de Unidad.

caso, el primer paso consiste en cuantificar los coeficientes de clasificación y el segundo en utilizar dichos coeficientes para articular el sistema retributivo, tarea que se realizará más adelante.

La cuantificación de los coeficientes de clasificación se realiza en función del resultado de la valoración de los factores técnicos genéricos y específicos que ya se han visto. El cuadro 4 muestra los valores de los coeficientes cuyo método de cálculo se expone a continuación.

CUADRO 4

Valores de los coeficientes de clasificación

	α_i	β_j	γ_p	δ_j
I	α_1= 7,973	β_1 = 0,60	γ_1 = 0,70	δ_1= 0,025
		β_2 = 0,55	γ_2 = 0,60	δ_2 = 0,028
		β_3 = 0,50	γ_3 = 0,40	δ_3 = 0,030
			γ_4 = 0,20	δ_3 = 0,030
	α_2 = 6,525	β_4 = 0,50	γ_5 = 0,50	δ_4 = 0,030
		β_5 = 0,45	γ_6= 0,40	δ_5 = 0,034
			γ_7 = 0,25	δ_5 = 0,034
		β_6 = 0,40	γ_8 = 0,10	δ_6 = 0,038
	α_3 = 5,078	β_7 = 0,45	γ_9 = 0,40	δ_7 = 0,034
II	α_4= 3,630	β_8 = 0,50	γ_{10} = 0,60	δ_8 = 0,032
			γ_{11} = 0,30	δ_8 = 0,032
			γ_{12}= 0,10	δ_8 = 0,032
III	α_5 = 2,183	β_9 = 0,50	γ_{13}= 0,40	δ_9 = 0,034
			γ_{14} = 0,10	δ_9 = 0,034
IV	α_6 = 1	β_{10} = 0,50	γ_{15} = 0,30	δ_{10} = 0,036
Coeficiente α. Este coeficiente se asocia al nivel.				

Fuente: Elaboración propia.

De la información contenida en el documento de trabajo en el que se describen las funciones de los puestos y del cuadro que refleja el grado de exigencia de los factores genéricos (cuadro 2), resulta que las funciones asociadas al nivel 5 tienen una valoración superior en un 20% al nivel 6; es decir, la razón de progresión entre el nivel 6 y el 5 es r_1=0,20.

Las funciones asociadas al nivel 4 tienen una valoración superior en un 25% al nivel 5; es decir, la razón de progresión entre el nivel 5 y el 4 es r_2=0,25.

A partir de éste, todas las razones de progresión, hasta el primer nivel, crecen también en una proporción del 25% entre niveles consecutivos (r_2=0,25).

De esta forma, el componente de nivel de la valoración de funciones (Vn_i) responde a la siguiente secuencia:

Primer término[6]: $Vn_6 = (1+x)^{\alpha 6}$
Segundo término: $Vn_5 = (1+x)^{\alpha 5} = (1+x)^{\alpha 6} \cdot (1+r_1) \cdot (1+r_2)^0$
Tercer término: $Vn_4 = (1+x)^{\alpha 4} = (1+x)^{\alpha 6} \cdot (1+r_1) \cdot (1+r_2)^1$
Cuarto término: $Vn_3 = (1+x)^{\alpha 3} = (1+x)^{\alpha 6} \cdot (1+r_1) \cdot (1+r_2)^2$
Quinto término: $Vn_2 = (1+x)^{\alpha 2} = (1+x)^{\alpha 6} \cdot (1+r_1) \cdot (1+r_2)^3$
Sexto término: $Vn_1 = (1+x)^{\alpha 1} = (1+x)^{\alpha 6} \cdot (1+r_1) \cdot (1+r_2)^4$

En esta secuencia, el término general es:

$$Vn_i = (1+x)^{\alpha i} = (1+x)^{\alpha 6} \cdot (1+r_1) \cdot (1+r_2)^{5-i}$$

Ecuación que, expresada en términos logarítmicos, permite obtener los coeficientes α_i:

$$\alpha_i = \alpha_6 + \log(1+r_1).(1+r_2)^{5-i} / \log(1+x), \text{ donde } \alpha_6 = 1;\ r_1=0{,}20;\ r_2=0{,}25 \text{ y } x = 1/6$$

Así se obtienen los valores que se reflejan en la columna segunda del cuadro 4[7].

— *Coeficiente β.* Corresponde a la categoría profesional, representa el peso de esta en cada nivel y su valor se obtiene utilizando la información contenida en el documento de trabajo, mediante un procedimiento de ponderación adecuada de los factores genéricos (complejidad en el acceso, conocimientos, responsabilidad, iniciativa y mando) y específicos (formación, actualización, requerimientos intelectivos, experiencia previa, habilidades, etc.).

La fórmula utilizada es: $\beta_j = \Sigma\,[g_{FG}\,(\Sigma\, e_{FE})]/\alpha_i$; donde g_{FG} son los pesos relativos de los factores genéricos y e_{FE} los de los específicos, y sus valores se reflejan en la columna tercera del cuadro 4.

En concreto, el método consiste en utilizar, para cada categoría, una ficha que es una tabla de doble entrada en donde los factores genéricos (conocimientos, iniciativa, etc.), con sus ponderaciones de nivel, figuran en la primera fila. Los factores específicos se ordenan en la primera columna y se rellenan las cuadrículas con los pesos relativos de cada factor específico en cada factor genérico como se muestra en los cuadros 5 a 14.

---

6 (1+ x) es la base del término exponencial que indica la altura de comienzo de la curva de la progresión geométrica. Se ha adoptado el valor de x=1/6 (ya que hay seis niveles), aunque nada impide adoptar cualquier otro parámetro como base y que tenga un valor razonable para su manejo matemático. Por su parte, $^{\alpha 6}$ adopta el valor de la unidad por considerarlo más cómodo como valor de referencia para la operatividad matemática. Por tanto, la valoración para el primer término (nivel 6) es de 7/6.

7 $\alpha_5 = 1 + \log(1+0{,}2).(1+0{,}25)^{5-5} / \log(1+1/6) = 2{,}183$
$\alpha_4 = 1 + \log(1+0{,}2).(1+0{,}25)^{5-4} / \log(1+1/6) = 3{,}630$
$\alpha_3 = 1 + \log(1+0{,}2).(1+0{,}25)^{5-3} / \log(1+1/6) = 5{,}078$
$\alpha_2 = 1 + \log(1+0{,}2).(1+0{,}25)^{5-2} / \log(1+1/6) = 6{,}525$
$\alpha_1 = 1 + \log(1+0{,}2).(1+0{,}25)^{5-1} / \log(1+1/6) = 7{,}973$

CUADRO 5

Determinación del coeficiente de la categoría 1 (β_1)

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,2)	Iniciativa (0,2)	Complejidad (0,2)	Responsabilidad (0,2)	Mando/ Dirección (0,2)	
Factores Específicos (peso: e_{FE})	*Formación básica*	1					
	Formación específica (tca/adva)				0,5	0,5	
	Formación específica (institucional)			0,5	0,5		
	Actualización	1					
	Requerimientos intelectitos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
	Especialización profesional	0,6			0,2	0,2	
	Experiencia previa		0,3	0,3	0,2	0,2	
	Habilidades operativas		0,4	0,3	0,1	0,2	
	Habilidades sociales		0,2	0,4	0,2	0,2	
	Impacto sobre las personas		0,3	0,3	0,2	0,2	
	Impacto sobre la institución		0,2	0,3	0,3	0,2	
	Planificación		0,4	0,4	0,1	0,1	
	Toma de decisiones		0,2	0,3	0,2	0,3	
	Organización (adva)			0,2	0,2	0,6	
	Organización (institucional)			0,4	0,6		
	Supervisión		0,4	0,4	0,1	0,1	
	Autonomía		0,2	0,2	0,2	0,4	
	Representación				0,8	0,2	
	Coordinación		0,2	0,2	0,2	0,4	
	Seguimiento de actividades (admón.)		0,2	0,2	0,2	0,4	
	Seguimiento de actividades (institucional)		0,4	0,2	0,2	0,2	
	Control de actividades (admón.)		0,4	0,2	0,2	0,2	
	Control de actividades (institucional)		0,4	0,2	0,2	0,2	
	Tramitación de expedientes					1	
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	2,8	4,4	5,4	5,8	5,9	$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})]$ = 4,86
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	0,56	0,88	1,08	1,16	1,18	
	$\beta_1 = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_1$	**0,60**					

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6

Determinación del coeficiente de la categoría 2 (β_2)

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,2)	Iniciativa (0,2)	Complejidad (0,2)	Responsabilidad (0,2)	Mando/ Dirección (0,2)	
Factores Específicos (peso: e_{FE})	*Formación básica*	1					
	Formación específica (tcq/adva)				0,5	0,4	
	Formación específica (institucional)			0,5	0,5		
	Actualización	1					
	Requerimientos intelectivos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
	Especialización profesional	0,6			0,2	0,2	
	Experiencia previa		0,3	0,3	0,2	0,2	
	Habilidades operativas		0,4	0,3	0,1	0,2	
	Habilidades sociales		0,2	0,4	0,2	0,1	
	Impacto sobre las personas		0,3	0,3	0,1	0,1	
	Impacto sobre la institución		0,2	0,3	0,1	0,2	
	Planificación		0,4	0,4	0,1	0,1	
	Toma de decisiones		0,2	0,3	0,1	0,3	
	Organización (adva)			0,2	0,2	0,4	
	Organización (institucional)			0,4	0,3		
	Supervisión		0,4	0,4	0,1	0,1	
	Autonomía		0,2	0,2	0,1	0,4	
	Representación				0,5	0,1	
	Coordinación		0,2	0,2	0,2	0,4	
	Seguimiento de actividades (admón.)		0,2	0,2	0,2	0,4	
	Seguimiento de actividades (institucional)		0,4	0,2	0,2	0,2	
	Control de actividades (admón.)		0,4	0,2	0,2	0,2	
	Control de actividades (institucional)			0,2	0,2	0,2	
	Tramitación de expedientes					1	
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	2,8	4,0	5,4	4,8	4,9	$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})]=$ 4,38
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	0,56	0,80	1,08	0,96	0,98	
	$\beta_2 = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_2$	0,55					

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 7

Determinación del coeficiente de la categoría 3 (β_3)

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,2)	Iniciativa (0,2)	Complejidad (0,2)	Responsabilidad (0,2)	Mando / Dirección (0,2)	
Factores Específicos (peso: e_{FE})	*Formación básica*	1					
	Formación específica (tca/ adva)				0,5	0,5	
	Formación específica (institucional)						
	Actualización	1					
	Requerimientos intelectivos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
	Especialización profesional	0,6			0,2	0,2	
	Experiencia previa		0,3	0,3	0,2	0,2	
	Habilidades operativas		0,4	0,3	0,1	0,2	
	Habilidades sociales		0,2	0,4	0,2	0,2	
	Impacto sobre las personas		0,3	0,3	0,2	0,2	
	Impacto sobre la institución		0,2	0,3	0,3	0,2	
	Planificación		0,4	0,4	0,1	0,1	
	Toma de decisiones		0,2	0,3	0,2	0,3	
	Organización (adva)		0,2	0,2	0,6		
	Organización (institucional)						
	Supervisión		0,4	0,4	0,1	0,1	
	Autonomía		0,2	0,2	0,2	0,4	
	Representación	0,8		0,2			
	Coordinación	0,4	0,2	0,2	0,2		
	Seguimiento de actividades (admón.)	0,2	0,4	0,2	0,2		
	Seguimiento de actividades (institucional)						
	Control de actividades (admón.)	0,2	0,4	0,2		0,2	
	Control de actividades (institucional)						
	Tramitación de expedientes		0,5	0,4			
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	4,4	4,4	4,5	3,5	3	$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})]$ = 4,0
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	0,88	0,88	0,90	0,70	0,60	
	$\beta_3 = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_3$	**0,5**					

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8

Determinación del coeficiente de la categoría 4 (β_4)

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,3)	Iniciativa (0,2)	Complejidad (0,3)	Responsabilidad (0,1)	Mando/ Dirección (0,1)	
Factores Específicos (peso: e_{FE})	*Formación básica*	1					
	Formación específica	0,6			0,2	0,2	
	Formación específica (institucional)						
	Actualización	1					
	Requerimientos intelectivos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
	Especialización profesional	0,2		0,4	0,2	0,2	
	Experiencia previa			0,3	0,3	0,2	
	Habilidades operativas	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	
	Habilidades sociales				0,8	0,2	
	Impacto sobre las personas		0,8				
	Impacto sobre la institución			0,1	0,5	0,1	
	Planificación		0,2	0,2	0,2	0,1	
	Toma de decisiones		0,2	0,2	0,2	0,3	
	Organización (admón.)		0,2	0,2	0,2	0,2	
	Organización (institucional)						
	Supervisión		0,2	0,2	0,2	0,3	
	Autonomía		0,2	0,2	0,2	0,2	
	Representación						
	Coordinación	0,2	0,6		0,2		
	Seguimiento de actividades (admón.)	0,1	0,3		0,2	0,4	
	Seguimiento de actividades institucional)						
	Control de actividades (admón.)	0,3	0,2		0,2	0,3	
	Control de actividades (institucional)						
	Tramitación de expedientes	0,2					
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	4	3,5	2,2	4	3	$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] =$ 3,26
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	1,2	0,70	0,66	0,40	0,30	
	$\beta_4 = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_4$	0,5					

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 9

Determinación del coeficiente de la categoría 5 (β_5)

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,3)	Iniciativa (0,2)	Complejidad (0,3)	Responsabilidad (0,1)	Mando / Dirección (0,1)	
Factores Específicos (peso: e_{FE})	*Formación básica*	1					
	Formación específica				0,5	0,5	
	Formación específica (institucional)						
	Actualización	1					
	Requerimientos intelectivos	0,3		0,3	0,2	0,2	
	Especialización profesional						
	Experiencia previa		0,3		0,6	0,1	
	Habilidades operativas			0,5	0,4	0,1	
	Habilidades sociales				0,6	0,1	
	Impacto sobre las personas				0,2	0,1	
	Impacto sobre la institución						
	Planificación		0,5	0,3	0,2		
	Toma de decisiones		0,2		0,4	0,1	
	Organización (adva)	0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	
	Organización (institucional)						
	Supervisión	0,3		0,3	0,3	0,1	
	Autonomía		0,5				
	Representación						
	Coordinación						
	Seguimiento de actividades (admón.)		0,3	0,4	0,1		
	Seguimiento de actividades(institucional)						
	Control de actividades (admón.)		0,2	0,5	0,1		
	Control de actividades (institucional)						
	Tramitación de expedientes	0,2			0,3	0,1	
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	3	2,5	2,4	4	1,5	$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})]$ = 2,97
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	0,90	0,50	0,72	0,40	0,15	
	$\beta_5 = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_5$	**0,45**					

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 10

Determinación del coeficiente de la categoría 6 (β_6)

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,3)	Iniciativa (0,2)	Complejidad (0,3)	Responsabilidad (0,1)	Mando / Dirección (0,1)	
Factores Específicos (peso: e_{FE})	*Formación básica*	1					
	Formación específica (tca/adva)						
	Formación específica (institucional)						
	Actualización	1					
	Requerimientos intelectivos	0,5		0,3	0,2	0,1	
	Especialización profesional	0,1			0,1		
	Experiencia previa				0,2		
	Habilidades operativas	0,1	0,3	0,3	0,3		
	Habilidades sociales			0,3	0,7		
	Impacto sobre las personas						
	Impacto sobre la institución						
	Planificación		0,5				
	Toma de decisiones	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	
	Organización (adva)		0,5				
	Organización (institucional)						
	Supervisión						
	Autonomía		0,5		0,4	0,1	
	Representación						
	Coordinación	0,1		0,4	0,4	0,1	
	Seguimiento de actividades (admón.)	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	
	Seguimiento de actividades (institucional)			0,1	0,1		
	Control de actividades (admon		0,3	0,1	0,3	0,3	
	Control de actividades (institucional)				0,2	0,1	
	Tramitación de expedientes				0,2	0,1	
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	3	2,5	2,3	3,5	1,2	$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] =$ 2,56
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	0,9	0,50	0,69	0,35	0,12	
	$\beta_6 = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_6$	0,4					

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 11

Determinación del coeficiente de la categoría 7 (β_7)

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,4)	Iniciativa (0,3)	Complejidad (0,2)	Responsabilidad (0,1)	Mando / Dirección (0)	
Factores Específicos (peso: e_{FE})	*Formación básica*	1					
	Formación específica (tca/adva)						
	Formación específica (institucional)						
	Actualización	1					
	Requerimientos intelectivos	0,8	0,2				
	Especialización profesional						
	Experiencia previa						
	Habilidades operativas		0,4	0,4	0,2		
	Habilidades sociales		0,4	0,4	0,2		
	Impacto sobre las personas						
	Impacto sobre la institución						
	Planificación						
	Toma de decisiones						
	Organización (adva)		0,5	0,4	0,1		
	Organización (institucional)						
	Supervisión			0,2	0,3		
	Autonomía		0,2	0,2	0,3		
	Representación						
	Coordinación						
	Seguimiento de actividades (admón.)						
	Seguimiento de actividades (institucional)						
	Control de actividades (admón.)		0,3	0,3	0,1		
	Control de actividades (institucional)						
	Tramitación de expedientes						
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	2,8	2,0	2,0	1,3		$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] =$ 2,25
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	1,12	0,60	0,4	0,13		
	$\beta_7 = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_7$	0,45					

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 12

Determinación del coeficiente de la categoría 8 (β_8)

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,6)	Iniciativa (0,1)	Complejidad (0,2)	Responsabilidad (0,1)	Mando / Dirección (0)	
Factores Específicos (peso: e_{FE}),	*Formación básica*	1					
	Formación específica (tca/adva)						
	Formación específica (institucional)						
	Actualización						
	Requerimientos intelectivos						
	Especialización profesional						
	Experiencia previa						
	Habilidades operativas		0,3	0,6	0,1		
	Habilidades sociales						
	Impacto sobre las personas						
	Impacto sobre la institución						
	Planificación		0,8	0,2			
	Toma de decisiones						
	Organización (adva)						
	Organización (institucional)						
	Supervisión						
	Autonomía			0,8	0,2		
	Representación						
	Coordinación						
	Seguimiento de actividades (admón.)						
	Seguimiento de actividades (institucional)						
	Control de actividades (admón.)						
	Control de actividades (institucional)						
	Tramitación de expedientes	0,5	0,1	0,1	0,3		
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	1,5	2,1	2,6	0,8		$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] =$ 1,81
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	0,90	0,21	0,62	0,08		
	$\beta_8 = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_8$	**0,50**					

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 13

Determinación del coeficiente de la categoría 9 (β_9)

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,7)	Iniciativa (0,1)	Complejidad (0,1)	Responsabilidad (0,1)	Mando/ Dirección (0)	
Factores Específicos (peso: e_{FE})	*Formación básica*	1					
	Formación específica (tca/adva)						
	Formación específica (institucional)						
	Actualización						
	Requerimientos intelectitos						
	Especialización profesional						
	Experiencia previa						
	Habilidades operativas			1			
	Habilidades sociales						
	Impacto sobre las personas						
	Impacto sobre la institución						
	Planificación						
	Toma de decisiones						
	Organización (adva)						
	Organización (institucional)						
	Supervisión						
	Autonomía						
	Representación						
	Coordinación						
	Seguimiento de actividades (admón.)						
	Seguimiento de actividades (institucional)						
	Control de actividades (admón.)						
	Control de actividades (institucional)						
	Tramitación de expedientes	0,3	0,1	0,1	0,5		
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	1,3	0,1	1,1	0,5		$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] =$ 1,08
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	0,91	0,01	0,11	0,05		
	$\beta_9 = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_9$	0,5					

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 14

Determinación del coeficiente de la categoría 10 (β_{10})

		Factores genéricos (peso: g_{FG})					
		Conocimientos (0,8)	Iniciativa (0)	Complejidad (0,2)	Responsabilidad (0)	Mando/ Dirección (0)	
Factores Específicos (peso: e_{FE})	*Formación básica*	0,5					
	Formación específica (tca/adva)						
	Formación específica (institucional)						
	Actualización						
	Requerimientos intelectivos						
	Especialización profesional						
	Experiencia previa						
	Habilidades operativas			0,5			
	Habilidades sociales						
	Impacto sobre las personas						
	Impacto sobre la institución						
	Planificación						
	Toma de decisiones						
	Organización (adva)						
	Organización (institucional)						
	Supervisión						
	Autonomía						
	Representación						
	Coordinación						
	Seguimiento de actividades (admón.)						
	Seguimiento de actividades (institucional)						
	Control de actividades (admón.)						
	Control de actividades (institucional)						
	Tramitación de expedientes						
Σe_{FE}	Suma de los pesos de factores específicos	0,5		0,5			$\Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] =$ 0,50
$g_{FG} (\Sigma e_{FE})$	Suma ponderada	0,40		0,10			
	$\beta_{10} = \Sigma [g_{FG} (\Sigma e_{FE})] / \alpha_{10}$		0,50				

Fuente: Elaboración propia.

A partir de ahí, para la valoración de un puesto en términos de la categoría (Vcj), habrá que multiplicar el coeficiente β_j por la valoración correspondiente al nivel: Vcj = β_j.Vni. Por ejemplo, para los puestos de la categoría 8, la valoración es: $Vc_8 = \beta_8.Vn_4$; ya que los puestos de la categoría 8 pertenecen al nivel 4.

— *Coeficiente γ_p.* Este coeficiente individualiza los puestos tipo y es la proporción que representa la valoración de las tareas concretas (VTC) de cada puesto tipo con relación al coeficiente βj expresado en porcentaje, como se refleja en el cuadro 15.

CUADRO 15

Coeficiente de puesto (γ_p)

Puesto tipo	VTC (1)	β_j		(β_jx100)	γ_p (2)
1	42,0	1	0,60	60	0,70
2	33,0	2	0,55	55	0,60
3	20,0	3	0,50	50	0,40
4	10,0			50	0,20
5	25,0	4	0,50	50	0,50
6	18,0	5	0,45	45	0,40
7	12,5			45	0,25
8	4,0	6	0,10	10	0,10
9	18,0	7	0,45	45	0,40
10	30,0	8	0,50	50	0,60
11	15,0			50	0,30
12	5,0			50	0,10
13	20,0	9	0,50	50	0,40
14	5,0			50	0,10
15	15,0	10	0,50	50	0,30

(1): % Valoración tareas concretas
(2): VTC/ (β_jx100)

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo: en la categoría 9 (auxiliar) hay dos puestos tipo (auxiliar de ofimática y auxiliar de servicios generales), identificados por los coeficientes γ_{13} y γ_{14}, respectivamente. Si se analizan las tareas totales asignadas al puesto 13, el 20% de dichas tareas son específicas del puesto de auxiliar de ofimática. Si se analizan las del puesto 14, resulta que el 5% de las tareas son específicas de un puesto de auxiliar de servicios generales. Estas cifras se reflejan en la segunda columna.

Por otra parte, el coeficiente β_9 (categoría a la que pertenecen ambos puestos) vale 50, expresado en porcentaje (cuarta columna), según se ha determinado en la etapa anterior. En consecuencia γ_{13}=20/50 = 0,40 y γ_{14}=5/50=0,10.

A partir de ahí, la valoración en términos del puesto tipo (Vpγ) se obtiene multiplicando el coeficiente γ_p por la valoración correspondiente a la categoría: $Vp\gamma = \gamma_p.Vcj$[8].

— *Coeficiente* δ_j. Este coeficiente permite cuantificar el último componente del sistema de clasificación profesional; es decir, la carrera en el puesto de trabajo o promoción horizontal.

Esta promoción se articula mediante un sistema de escalones por los que va ascendiendo el trabajador sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, como se verá más adelante.

Para realizar el cálculo de este coeficiente, se parte de que la carrera se hace en la categoría profesional y no en el puesto.

El cálculo no se realiza a partir de formulaciones matemáticas, sino de una estimación de la aportación que la veteranía incorpora en la valoración de puestos, como se puede observar en el cuadro 16.

CUADRO 16

Coeficiente de carrera

Categoría	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
% Aportación (A)	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,8
δ_j= (A)x β_j	0,025	0,028	0,030	0,030	0,034	0,038	0,034	0,032	0,034	0,036

Fuente: Elaboración propia.

En este caso, se ha estimado que la veteranía aporta entre un 1,5% y un 1,8% de la valoración del puesto en términos de la categoría, cada dos años.

De esta forma, el último componente es la valoración de la carrera horizontal (Vcδ) que se obtendría multiplicando el coeficiente δ_j por la valoración correspondiente a la categoría (Vcj) y por un parámetro "n" del que se tratará más adelante.

Estos son los valores que resultan del análisis de puestos de trabajo con la metodología utilizada en este estudio. Dichos coeficientes tienen carácter atemporal, lo que significa que una vez determinado cada uno de ellos, no tendrían que modificarse anualmente. En su caso, su modificación procederá cuando se utilicen otros métodos de valoración de puestos, otros criterios u otros factores genéricos y específicos distintos a los utilizados aquí.

4. EL SISTEMA DE PROMOCION PROFESIONAL

El sistema que se contempla para el personal laboral de esta institución comprende dos tipos de promoción: horizontal y vertical.

8 Así, para el puesto tipo 13, $Vp_{13} = \gamma_{13}.Vc_9$ y para el 14; $Vp_{14} = \gamma_{14}.Vc_9$.

Promoción horizontal

Es la carrera profesional en el puesto de trabajo, bajo la premisa de que el empleado "enriquece" el puesto (desarrolla mejor las tareas) mediante la experiencia, la formación y el desempeño. Ese "enriquecimiento" conlleva que pueda desarrollar una progresión profesional "horizontal" mediante el reconocimiento de diferentes "tramos" o "estadios" en su desarrollo y se articula en un sistema de escalones de ascenso que serán consecutivos y no conlleva cambio de categoría profesional ni de puesto de trabajo[9].

Este tipo de promoción se contempla dentro del sistema a través del parámetro "n" y del coeficiente δ_j. El primero representa el escalón o tramo en el que se encuentra el empleado por su permanencia en la institución y adquiere valores enteros consecutivos cada dos años a partir del valor inicial de cero, de forma que cada escalón tiene dos subescalones o peldaños, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

CUADRO 17

Escalones de la promoción horizontal

Escalón																
n	**0**		**1**		**2**		**3**		**4**		**5**		**6**		**7**	
Subescalón	*1º*	*2º*	*1º*	*2º*	*1º*	*2º*	*1º*	*2º*	*1º*	*2º*	*1º*	*2º*	*1º*	*2º*	*1º*	*2º*
Año	*1*	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*	*11*	*12*	*13*	*14*	*15*	*16*

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, por ejemplo, un empleado que tenga una antigüedad de siete años en el mismo puesto de trabajo desde su ingreso en la institución, se encuentra en el escalón n=3, subescalón primero.

Así pues, "n" es el parámetro que individualiza la posición de cada trabajador en el sistema y su progresión está condicionada a la valoración positiva basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento.

En este punto conviene señalar que para poder implantar esta modalidad de carrera profesional horizontal se deberá:

- Valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño.

9 Este modelo está inspirado en el vigente en la Unión Europea, regulado en el Reglamento Nº 31 (CEE) 11 (CEEA) *por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica* y modificaciones posteriores.

- Establecer los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el art. 24 del EBEP[10].

Promoción vertical

Es la que tiene lugar cuando un empleado pasa a ocupar un puesto de trabajo superior en el cuadro de clasificación profesional[11] y puede darse desde un puesto a otro que pertenezca:

a) Al mismo grupo, nivel y categoría: es una *promoción intracategoría* en la que solo tiene lugar el cambio de coeficiente de puesto γ.

b) Al mismo grupo, mismo nivel y distinta categoría: es una *promoción intercategoría* en la que cambian un grado los coeficientes de puesto (γ), categoría (β) y carrera horizontal (δ).

c) Al mismo grupo, distinto nivel y distinta categoría: es una *promoción internivel* en la que cambian un grado los coeficientes de puesto (γ), categoría (β), nivel (α) y carrera administrativa (δ).

d) A distintos grupo, nivel y categoría: es una *promoción intergrupo* en la que cambian un grado los coeficientes de puesto (γ), categoría (β), nivel (α) y carrera administrativa (δ).

Relación entre la promoción vertical y la horizontal

Una vez establecidas la promoción horizontal y las modalidades de promoción vertical, en las que tienen lugar cambios en los coeficientes de clasificación, procede atender al ámbito individual del empleado; es decir, a su concreta posición en el sistema de clasificación, con motivo de la promoción vertical. Este aspecto viene determinado por el parámetro "n".

Se trata de elaborar un sistema justo y equitativo, estableciendo el escalón concreto en el que debe situarse el empleado promocionado.

Por una parte, es evidente que quien promociona a un puesto superior en el cuadro clasificatorio no debería ocupar el escalón cero en el nuevo puesto, porque ello lo

10 Con estas premisas, la carrera profesional horizontal debe reunir las siguientes características: 1) Objetivable y mensurable y 2) Evaluable por una Comisión de evaluación establecida al efecto.

11 Este aspecto ha de regularse en el sistema de cobertura y provisión de vacantes, que debe establecer las condiciones y requisitos que han de cumplir los candidatos, así como los procesos selectivos correspondientes.

equipararía a otro que hubiera ingresado en la institución por turno libre en dicho puesto, lo cual supondría ignorar su propia trayectoria profesional en la institución.

Por otra parte, también es evidente que el promocionado no debería ocupar el mismo escalón que tiene en el puesto de origen porque ello lo equipararía a todos los compañeros del nuevo puesto que se encuentren en el mismo escalón ignorando, en este caso, la trayectoria profesional de estos en relación con el ascendido.

Estas dos consideraciones llevan a proponer un sistema que trata de conciliar esas dos posiciones y que se visualiza en el gráfico 2. Según la modalidad, el trabajador promocionado se sitúa en un escalón inferior en uno, dos o tres grados al que tenía en la fecha de la promoción, y el tiempo de permanencia en el de procedencia computa en el nuevo, salvo para la promoción intergrupo. Se presentan así las siguientes variantes de promoción:

— *Promoción intracategoría:* el trabajador promocionado se sitúa en un escalón inferior en un grado y el tiempo de permanencia en el escalón de procedencia computa en el nuevo[12].

— *Promoción intercategoría:* el trabajador promocionado a la nueva categoría se situaría en dos escalones anteriores y el tiempo de permanencia en el escalón de procedencia computa en el nuevo[13].

— *Promoción internivel:* el trabajador promocionado al nuevo nivel se sitúa en tres escalones inferiores y el tiempo de permanencia en el escalón de procedencia computa en el nuevo[14].

— *Promoción intergrupo:* el trabajador promocionado al nuevo grupo se sitúa en cuatro escalones inferiores, no computándosele el tiempo de permanencia en el escalón de procedencia[15].

---

12 Por ejemplo, si un Auxiliar de Servicios Generales que se encuentre en el escalón 4 (Código: IV.5.9.14.5.4) promociona a un puesto de Auxiliar de Ofimática, se colocaría en el escalón 3 (Código: IV.5.9.14.5.3), computándosele el tiempo de permanencia en el escalón de origen.

13 Por ejemplo, si un Asesor de Unidad que se encuentre en el escalón 4 (Código: I.2.6.8.6.4) promociona a un puesto de Asesor Coordinador de Unidad, se colocaría en el escalón 2 (Código: I.2.6.7.6.2). El tratamiento en cuanto al tiempo computable en el nuevo puesto es el mismo que en el supuesto anterior.

14 Por ejemplo, si un Asesor Coordinador que se encuentre en el escalón 4 (Código: I.2.4.5.4.4) promociona a un puesto de Jefe de Departamento, se colocaría en el escalón 1 (Código: I.1.3.4.3.1). El tratamiento en cuanto al tiempo computable en el nuevo puesto es el mismo que en los supuestos anteriores.

15 Por ejemplo, si un Técnico de Gestión que se encuentre en el escalón 4 (Código: II.3.7.9.7.4) promociona a un puesto de Técnico Superior, se colocaría en el escalón 1 (Código: I.2.6.8.6.1). Esto significa que si el trabajador promocionado tenía, por ejemplo, 20 meses de permanencia en el escalón 4, este tiempo no le computa en el escalón 1 en el que se sitúa con motivo de la promoción.

GRÁFICO 2

Representación gráfica de la relación entre la promoción horizontal y la vertical

Peldaño			n-3		n-2		n-1		n	
Escalón			1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º
Intracategoría	Puesto tras la promoción	$\alpha_i\beta_j\gamma_{p-1}\delta_j$ n-1								
	Puesto de origen	$\alpha_i\ \beta_j\ \gamma_p\delta_j$ n								
Intercategoría	Puesto tras la promoción	$\alpha_i\ \beta_{j-1}\ \gamma_{p-1}\ \delta_{j-1}$ n-2								
	Puesto de origen	$\alpha_i\ \beta_j\ \gamma_p\delta_j$ n								
Internivel	Puesto tras la promoción	$\alpha_{i-1}\ \beta_{j-1}\ \gamma_{p-1}\ \delta_{j-1}$ n-3								
	Puesto de origen	$\alpha_i\ \beta_j\ \gamma_p\delta_j$ n								
Intergrupo	Puesto tras la promoción	$\alpha_{i-1}\ \beta_{j-1}\ \gamma_{p-1}\ \delta_{j-1}$ n-3								
	Puesto de origen	$\alpha_i\ \beta_j\ \gamma_p\delta_j$ n								

Fuente: Elaboración propia.

5. EL SISTEMA RETRIBUTIVO

El sistema retributivo se encuentra asociado a la estructura de clasificación profesional, de forma que cada puesto tenga asignadas unas retribuciones articuladas en función de los coeficientes de clasificación.

El procedimiento para la elaboración de la tabla salarial consiste en:

a) Formular una ecuación salarial utilizando los valores de los coeficientes de clasificación en la que todas las retribuciones, básicas y complementarias, aparecen referenciadas a un parámetro "B".

b) Elaborar el cuadro retributivo general a partir de la ecuación salarial en función del parámetro "B" y la tabla salarial en términos monetarios.

a) La ecuación salarial

La valoración total (VT) de un puesto de trabajo, en términos de los coeficientes de clasificación, se hace sumando los componentes de nivel (Vni), categoría (Vc), puesto tipo (Vp) y carrera horizontal (Vcδ):

$$VT = Vni+Vcj+Vp\gamma +Vc\delta$$

Teniendo en cuenta que:

$Vni = (1 + x)^{\alpha i}$

$Vcj = \beta_{j.} Vn = \beta_j (1 + x)^{\alpha i}$

$Vp\gamma = \gamma_{p.} Vc = \gamma_{p.} \beta_j (1 + x)^{\alpha i}$

$Vc\delta = n\, \delta_{j.} Vp = n\, \delta_{j.} \gamma_{p.} \beta_j (1 + x)^{\alpha i}$

La suma de esos componentes es:

$VT = (1 + x)^{\alpha i} [1 + \beta_j (1 + \gamma_p + n.\delta_j)]$

Aplicando, en esa expresión, los valores de los coeficientes de todos los puestos tipo se obtiene la tabla de valoraciones que se presenta en el cuadro 18**,** donde se puede observar que la última columna refleja la valoración total de cada puesto en función del escalón "n".

Ahora bien, al tratarse de una expresión adimensional basada en coeficientes, es necesario disponer de un conversor que permita expresarla en términos monetarios. Este conversor es el parámetro B. Así, las retribuciones totales (RT) de cada puesto tipo vienen dadas por la expresión RT = B x VT, que es la ecuación salarial.

$$\mathbf{RT = B.\ (1 + x)^{\alpha i} [1 + \beta_j (1 + \gamma_p + n\, \delta_j)]}$$

El conversor B se calcula a partir del montante de masa salarial disponible (MS) y de la suma las valoraciones de todos y cada uno de los puestos de trabajo[16]: B = MS/ΣVTT

b) Cuadro retributivo y tabla salarial

Si el valor contenido en cada una de las celdas del cuadro 18, se multiplica por el conversor "B", se obtiene el cuadro retributivo de la institución.

La representación gráfica se refleja en el gráfico 3 en donde se han representado las retribuciones totales para los cinco primeros escalones, desde n=0 hasta n= 4, para un valor de B de 9.800.

16 Ejemplo: si se dispone de una masa salarial de 1.901.200 euros y la suma de las valoraciones de todos los puestos de trabajo de la institución es 194 el valor de B es: B = 9.800 euros.

CUADRO 18

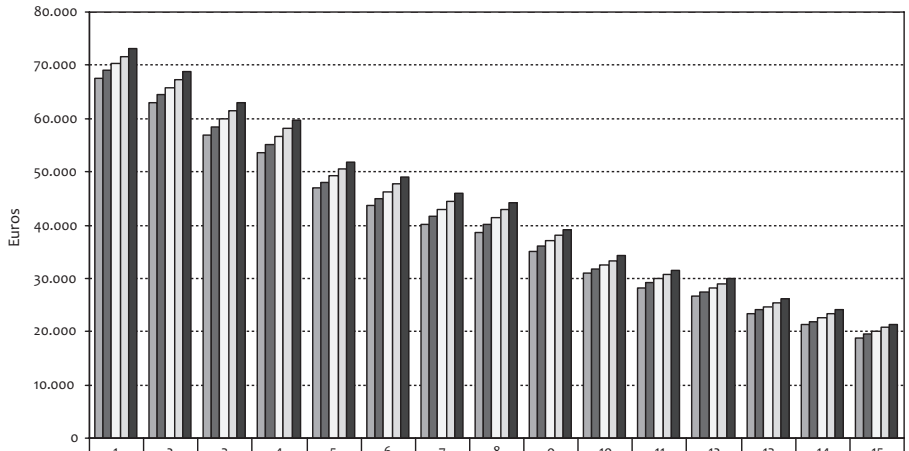
Valoración total de los puestos

Nivel	Categoría	Puesto tipo	Nivel Vni = $(1 + x)^{\alpha}$	Categoría Vcj = β_j. Vni	Pto tipo Vpγ = γ_p. Vcj	Carrera Vcδ = δ_j n.Vcj	TOTAL
1 α_1= 7,973	1 β_1 = 0,60 δ_1= 0,025	1 γ_1 = 0,70	3,4180	2,0508	1,4355	0,1367.n	6,9043+ 0,1367.n
	2 β_2 = 0,55 δ_2 = 0,028	2 γ_2 = 0,60	3,4180	1,8799	1,1279	0,1483.n	6,4258+ 0,1483.n
	3 β_3 = 0,50 δ_3 = 0,030	3 γ_3 = 0,40	3,4180	1,7090	0,6836	0,1538.n	5,8105+ 0,1538.n
		4 γ_4 = 0,20	3,4180	1,7090	0,3418	0,1538.n	5,4687+ 0,1538.n
2 α_2 = 6,525	4 β_4 = 0,50 δ_4 = 0,030	5 γ_5 = 0,50	2,7342	1,3671	0,6835	0,1230.n	4,7848+ 0,1230.n
	5 β_5 = 0,45 δ_5 = 0,034	6 γ_6 = 0,40	2,7342	1,2304	0,4922	0,1348.n	4,4567+ 0,1348.n
	6 β_6 = 0,40 δ_6 = 0,038	7 γ_7 = 0,25	2,7342	1,0937	0,2734	0,1455.n	4,1013+ 0,1455.n
		8 γ_8 = 0,10	2,7342	1,0937	0,1094	0,1455.n	3,9372+ 0,1455.n
3 α_3 = 5,078	7 β_7 = 0,45 δ_7 = 0,034	9 γ_9 = 0,40	2,1875	0,9844	0,3938	0,1078.n	3,5657+ 0,1078.n
4 α_4= 3,630	8 β_8 = 0,50 δ_8 = 0,032	10 γ_{10} = 0,60	1,7499	0,8750	0,5250	0,0840.n	3,1498+ 0,0840.n
		11 γ_{11} = 0,30	1,7499	0,8750	0,2625	0,0840.n	2,8874+ 0,0840.n
		12 γ_{12}= 0,10	1,7499	0,8750	0,0875	0,0840.n	2,7124+ 0,0840.n
5 α_5 = 2,183	9 β_9 = 0,50 δ_9 = 0,034	13 γ_{13}= 0,40	1,4001	0,7000	0,2800	0,0714.n	2,3801+ 0,0714.n
		14 γ_{14} = 0,10	1,4001	0,7000	0,0700	0,0714.n	2,1701+ 0,0714.n
6 α_6 = 1	10 β_{10} = 0,50 δ_{10} = 0,036	15 γ_{15} = 0,30	1,1667	0,5833	0,1750	0,0630.n	1,9250+ 0,0630.n

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3

Retribuciones totales de los puestos tipo para B = 9,800



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
n=0	67.662	62.972	56.943	53.594	46.891	43.676	40.193	38.585	34.944	30.868	28.296	26.581	23.325	21.267	18.865
n=1	69.002	64.426	58.541	55.101	48.097	44.997	41.618	40.010	36.001	31.692	29.119	27.404	24.025	21.967	19.482
n=2	70.342	65.880	59.958	56.608	49.303	46.318	43.043	41.436	37.058	32.515	29.942	28.228	24.724	22.666	20.100
n=3	71.681	67.334	61.465	58.116	50.509	47.639	44.469	42.861	38.114	33.338	30.766	29.051	25.424	23.366	20.717
n=4	73.021	68.787	62.972	59.623	51.714	48.960	45.894	44.287	39.171	34.161	31.589	29.874	26.124	24.066	21.335

Puesto tipo

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que la carrera horizontal permite que un empleado situado en un escalón alto pueda tener unas retribuciones totales iguales, o mayores, que otro que ocupe un puesto superior pero en un escalón inferior[17].

La tabla salarial de cada año se obtendría multiplicando por el valor de B, todos los componentes retributivos reflejados en el cuadro 17.

De esta forma, cualquier empleado podría calcular sus retribuciones totales y parciales anuales con sólo conocer el valor de B.

6. CONCLUSIONES

El EBEP proporciona el marco general para la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. Este es el punto de partida del estudio realizado en este trabajo que tiene por objeto diseñar los sistemas de clasificación profesional,

17 Por ejemplo, la retribución del puesto tipo 14 en el escalón n=3 (23.366€) es algo superior a la del puesto tipo 13 en el escalón n=0 (23.325€).

carrera profesional y de retribuciones para el personal laboral que presta servicios en un organismo público y que tiene una plantilla de cien empleados.

Se aborda la cuestión de una manera integral, de forma que se puedan establecer y regular las interconexiones existentes entre los tres sistemas mencionados que son también aspectos nucleares de cualquier modelo integral de gestión de recursos humanos.

A partir de la información disponible en los documentos de trabajo, se diseña el sistema de clasificación profesional mediante la ordenación de los puestos, atendiendo a los niveles de titulación, formación y capacitación para ejercer los cometidos de los distintos niveles de la prestación del servicio.

Se aplica una metodología inspirada en la técnica SAO (Sistema de Análisis Organizacional) que permite obtener quince puestos tipo, los cuales se clasifican y ordenan en cuatro grupos, seis niveles y diez categorías profesionales.

Los puestos tipo se codifican y valoran utilizando una técnica de valoración mediante la asignación y cuantificación de coeficientes que tienen carácter atemporal.

Se formulan cinco coeficientes de clasificación: de nivel, de categoría, de puesto tipo y de carrera. Este último permite articular el sistema de promoción profesional.

En lo que respecta al sistema de promoción y carrera administrativa, el EBEP ha incorporado una regulación innovadora y novedosa al permitir que se articulen modelos de carrera horizontal desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento, de forma que la carrera pueda proyectarse sobre dos aspectos: una mejor retribución y una mayor cualificación del trabajo. Con el marco general establecido en el Estatuto, el sistema que se contempla comprende dos tipos de promoción: horizontal y vertical.

— *Promoción horizontal*: es la carrera profesional en el puesto de trabajo, bajo la premisa de que el empleado "enriquece" el puesto mediante la experiencia, la formación y el desempeño. Ese "enriquecimiento" conlleva que pueda desarrollar una progresión profesional "horizontal" mediante el reconocimiento de diferentes "tramos" o "estadios" en su desarrollo. (De esta forma, la progresión a escalones superiores de cada empleado está condicionada por la valoración positiva obtenida a partir de la evaluación del desempeño, cuyo procedimiento también tiene que establecerse y someterse a las previsiones del art. 24 del EBEP).

— *Promoción vertical*: es la que tiene lugar cuando un empleado pasa a ocupar un puesto de trabajo superior en el cuadro de clasificación profesional y puede adoptar cuatro modalidades: intracategoría, intercategoría, internivel e intergrupo.

Una vez establecidas y definidas la promoción horizontal y las modalidades de promoción vertical, se diseña, también, el modelo que interconecta a ambas; es decir el escalón concreto de carrera horizontal en el que debe situarse el empleado que experimente una promoción vertical.

El sistema retributivo que se propone se encuentra asociado a la estructura de clasificación profesional, de forma que cada puesto tiene asignadas unas retribuciones articuladas en función de los coeficientes asociados al mismo.

Las retribuciones asociadas al grupo y nivel crecen en progresión geométrica, las asociadas a la categoría, para cada nivel, así como las asociadas al puesto y a la carrera administrativa crecen en progresión aritmética. Ello da lugar a una ecuación salarial que se aplica a cada empleado en función de su posición en el cuadro de clasificación y del escalón de carrera en el que se encuentre.

Con este modelo, la carrera horizontal permite que un empleado situado en un escalón alto pueda tener unas retribuciones totales iguales o mayores que otro que ocupe un puesto superior pero en un escalón inferior.

Finalmente, hay que hacer hincapié en el sistema de evaluación del desempeño, el cual va a exigir el desarrollo en las organizaciones públicas de importantes capacidades internas: sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, instrumentos para valorar competencias, técnicos especializados así como directivos capacitados y comprometidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Alia Ramos, M. y Montane Merinero, M.J. (1995), *Clasificación profesional y movilidad en el trabajo*. Valencia: CISS.

Cantero Martínez, J. (2007), "Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas", en L. Ortega Álvarez, dir., *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos.

Castillo Mendoza, C.A. (1990), "Control y organización capitalista del trabajo. El estado de la cuestión", *Sociología del Trabajo*, 9: 117-140.

Chiavenato, I. (1999), *Introducción a la teoría General de las Administración*. México D.F.: McGraw Hill.

Cruz Villalón, J. (1983), *Las modificaciones de la prestación de trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Edwards, P. (1990), *El conflicto en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Férez Fernández, M. (2006), *La carrera administrativa: nuevas perspectivas. Estudios de Relaciones Laborales*. Barcelona: CEMICAL.

Fernández-Ríos, M. y Sánchez, J.C. (1997), *Valoración de puestos de trabajo. Fundamentos, métodos y ejercicios*. Madrid: Díaz de Santos.

Francis, G. y Holloway, J. (2002), "Beyond comparisons – the role for the operational researcher in benchmarking", *Journal of the Operational Research Society*, 53: 283-291.

Godino Reyes M. (1996), *El contrato de trabajo en la Administración Pública.* Madrid: Civitas-Argentaria.

Koontz, H. y Weihrich, H. (1990), *Administración*. México D.F.: McGraw Hill.

Landa Zapirain, J. P. (2008), "El empleo público después del Estatuto Básico del Empleado Público: en particular sus aspectos colectivos." *XIX Jornades Catalanes de Dret Social*. Barcelona.

Manzana Laguarda, R. (2006), *Derechos y deberes del funcionario*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Milgrom, P. Y Roberts, J. (1992), *Economics, Organization and Management*. New Jersey: Prentice Hall.

Milkovich, G.T. y Newman, J.M. (1996), *Compensation*. Chicago: Irwin.

Palomar Olmeda, A. (2007), "Derecho a la carrera y promoción interna", en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.* Valladolid: Lex Nova.

Ramió, C. (2002), *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.

Sala Franco, T. y López Tarruella Martínez, F. (1991), *La modificación de la prestación de trabajo*. Bilbao: Deusto.

Sala Franco, T. (1998), "Movilidad funcional", en *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, *Tomo VIII*. Madrid: Edersa.

Sala Franco, T. (2007), "El personal laboral. La relación laboral especial de empleo público", en M. Sánchez Morón, ed., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.* Valladolid: Lex Nova.

Stoner, J.F. *et al.* (1996), *Administración.* México D.F.: Prentice Hall.

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 7, enero-junio 2012, pp. 51-90
ISSN: 1134-6035

Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología

Carmen Pineda Nebot[1]
Consultora de Administraciones Públicas
carmenpinedanebot@hotmail.com

Valdemir Pires
Universidade Estadual Paulista, Araraquara, Sao Paulo
vapires@fclar.unesp.br

Resumen

El presupuesto participativo *es una metodología innovadora de gestión presupuestaria pública al incluir en el proceso de decisión al ciudadano común, votante o no, a diferencia de lo que ocurre en los procesos presupuestarios tradicionales. Surgió en Brasil en las dos últimas décadas del siglo pasado (siendo el de la ciudad de Porto Alegre el modelo más conocido) y se difundió desde entonces por varios países. La expansión de la práctica produjo alteraciones significativas en relación a las propuestas originales, exigiendo esfuerzos de los analistas para identificarlas en las diferentes realidades, realizadas por distintos actores políticos y con objetivos variados. Pires y Pineda (2008a) propusieron una tipología de presupuesto participativo que pretendía contemplar desde las experiencias más simples y menos osadas a las más sofisticadas y pretenciosas, con el fin de hacer posible la evaluación del mayor número posible de casos. En este artículo, las experiencias españolas son descritas de acuerdo con esa tipología, destacando sus aspectos más relevantes. Se trata de un estudio útil no sólo para comprender la evolución del presupuesto participativo en España, sino también para continuar con el esfuerzo por definir mejor lo que es y puede ser este como posible instrumento de mejora de la gestión de las finanzas públicas locales y de la democracia.*

Palabras clave

Participación ciudadana, presupuestos participativos, gobiernos locales, gestión presupuestaria.

Characteristics of Spanish experience of participatory budgeting in an attempt to frame type

Abstract

Participatory Budgeting (PB) is an innovative methodology of public budget management. It includes the common citizen in decision-making process, which does not happen in traditional budget processes. PB emerged in Brazil in the last two decades of the last century (Porto Alegre's experience is the best known model) and spread to several countries since then. The spread of the practice has produced significant changes in relation to the original proposals, requiring the efforts of analysts to identify them in different situations, carried out by different political actors, with different objectives. Pires and Pineda (2008a) proposed a typology of PB sought to contemplate the experiences from the simplest to the most daring and less sophisticated to the pretentious, so as to allow assessment of the maximum number of cases. In this article the Spanish experiences of PB are characterized from this typology, highlighting its most relevant aspects. It is a useful study to understand the evolution of PB in Spain, but also to continue the effort to better define what is and can become the participatory budget as a possible tool for improving the management of local public finance and democracy.

Keywords

Citizen participation, participatory budgeting, local governance, budget management.

---

1 Los autores del artículo pertenecen al Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP), del Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencias y Letras de la Universidade Estadual Paulista (UNESP), situada en el Estado de São Paulo, Brasil. El presupuesto participativo es una de las líneas de investigación del GPCGP.

Este artículo fue presentado inicialmente, en una versión reducida, como comunicación en el XXXV Encuentro de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa en Administração (EnANPAD) celebrado en Rio de Janeiro (Brasil). Quisiéramos agradecer los comentarios y sugerencias tanto de los evaluadores como de los participantes en el grupo de trabajo del congreso que, sin duda, han enriquecido este trabajo; y los comentarios y sugerencias que muy generosamente nos ha aportado Eduardo Zapico Goñi, como siempre tan certeros e interesantes.

Recibido: 9 de septiembre de 2011
Aceptado: 14 de diciembre de 2011

1. INTRODUCCIÓN

El o*rçamento participativo* o *presupuesto participativo* es una metodología de gestión pública presupuestaria que, en los últimos veinte años, se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia y la calidad del gasto público (Pires y Pineda, 2008). Así ha sido reconocido tanto por organismos internacionales (ONU, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional) como por gobiernos locales y nacionales de todos los continentes, que lo han adoptado y adaptado a sus propias características.

Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul (Brasil), es la gran referencia internacional[2] de esta metodología al haber sido considerada una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana en 1994, por la ONU, y por la gran difusión internacional que ha tenido (Foro Social). Sin embargo, no hay que olvidar que el presupuesto participativo es una de las formas de democracia participativa más difundidas en Brasil (Marquetti *et al.,* 2008). Algunos de los factores que facilitaron su emergencia son: las experiencias de participación popular que ocurren en Brasil a partir de la segunda mitad de los años setenta y principios de los ochenta, al comienzo de la apertura del régimen militar (de este momento son las experiencias de Piracicaba, Lages, Boa Esperanza, Diadema, Vila Velha y Pelotas)[3]; el aumento de ingresos de los municipios después de la promulgación de la Constitución de 1988; y la expansión del número de *prefecturas* (alcaldías) gobernadas por partidos de izquierda, en particular el Partido de los Trabajadores (PT) (Souza, 2001).

A partir de 1989, año de inicio de la experiencia en Porto Alegre (Santos, 1998, 2002), el número de ciudades con presupuesto participativo aumenta en todo Brasil[4]. En el período 1989-1992, diez municipios del sudeste y sur del país ponen en marcha el presupuesto participativo. Más tarde, entre 1992-1996, se amplía el número a treinta y seis y se diversifica a otros municipios del nordeste. Pero es en el periodo 1997-2000 cuando se produce una "masificación" de las experiencias en Brasil, llegando a superarse el centenar (Ribeiro y Grazia, 2003). En esta época se incorporan no sólo otras zonas del país, aunque siguen concentradas fundamentalmente en el sudeste y el sur (46%), sino también otros partidos políticos de signo ideológico distinto.

A partir del año 2000 la expansión se produce por todo el mundo. Sólo en Brasil, a pesar de la ausencia de datos precisos, se cree que existen entre doscientas a tres-

---

2 El o*rçamento participativo* se ha convertido para Porto Alegre en una "marca" de valor incalculable y una seña de identidad.

3 Estas experiencias precursoras, aunque no han recibido el nombre de presupuesto participativo, contienen toda o una buena parte de sus características fundamentales. Esta opinión la comparten Pires (2001), Goldfrank (2006) y Gómez (2007).

4 Para Mendes (2004), el período comprendido entre 1989 y 1996 fue el más importante para el desarrollo del presupuesto participativo en Brasil. En esta fase se iniciaron las experiencias más conocidas, como la de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) y Jaboticabal (SP).

cientas experiencias (Pires y Pineda, 2008). Pero también se han puesto en marcha experiencias en Europa (Sintomer, 2005; Krylova, 2007), Asia (Paul, 2007; Brillantes Jr., 2007), África (Shall, 2007a, 2007b), América del Norte (Lerner y Wagner, 2006) y en muchos países de América Latina (Goldfrank, 2007). Esto convierte al presupuesto participativo en una práctica no restringida a un país (Brasil) o una zona (América Latina), aunque también provoca muchos cambios en sus significados, sus objetivos y su metodología en relación a la experiencia original (Pires y Pineda, 2008).

Los estudios e investigaciones han recorrido un camino similar[5]. Los del primer período, que Cabannes (2005) denomina como "experimentales", destacaban las virtudes y bondades del presupuesto participativo e identificaban los factores de éxito que permitirían su desarrollo (Souza, 2001; Nylen, 2003; Wampler, 2004; Baiocchi, 2001). Los del segundo período tienen como preocupación principal el diseño de las experiencias y los problemas de su implantación en otros países, prestando una especial atención a los requisitos previos que deben cumplir los lugares para tener éxito (Blanco, 2002; Chávez, 2005; Sintommer, 2005). En cambio, en el tercer período se analizan el tipo de relación de las instituciones participativas con las representativas (Pires, 2000; Subirats, 2005; Tatagiba y Teixeira, 2007; Beras, 2009), la sostenibilidad[6] de las experiencias (Fernández y Pineda, 2010; Serafim y Teixeira, 2006; Balcão y Maranhão, 2004; Mantovaneli Jr., 2001[7]), la medición y evaluación del grado de desarrollo y del nivel de calidad de las experiencias (Fedozzi y Furtado, 2009; Silva, 2009; Costa, 2010; Alegretti *et al.,* 2011) y la búsqueda de definiciones.

En esa búsqueda para encontrar una definición del presupuesto participativo comienzan a producirse choques, político-ideológicos o territoriales, que pueden terminar convirtiéndose en un obstáculo insalvable para su progreso. Esta situación ha provocado que los investigadores planteen como solución la elaboración de clasificaciones o tipologías, ya que ellas permiten que los distintos casos puedan ser debidamente encuadrados y comparados entre sí (Ganuza, 2007; Marquetti, 2007; Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008; Navarro, 2008; Pires y Pineda, 2008a; Barragán *et al.,* 2011).

Este artículo, tomando como referencia la propuesta de tipologías presentada en Pires y Pineda (2008a), tiene como objetivo encuadrar en ellas las experiencias españolas a fin de identificar sus principales características, empezando por explicar la metodología usada en esta investigación; a continuación, hace una descripción general de las experiencias españolas para, posteriormente, analizar cada uno de los criterios utilizados y realizar un análisis global de ellos, finalizando con unas conclusiones.

---

5 Para obtener más información sobre el tema en América Latina, véase Montecinos (2009).

6 En los últimos años, incluso una de las experiencias más antiguas como la de Porto Alegre pasa por una fase en la que se cuestiona su continuidad. El triunfo en las elecciones de 2004 de una coalición de centro derecha parecía cuestionarla. Sin embargo, a pesar de los numerosos intentos de neutralizar el presupuesto participativo y de integrarlo en un nuevo proyecto llamado *Governança Local*, este se ha mantenido perdiendo su papel de actor principal (Souza, 2010); aunque, en opinión de algunos expertos, convertido en una parodia (Baierle, 2009).

7 En este trabajo se relaciona el presupuesto participativo con una dimensión más amplia del concepto de sostenibilidad.

2. METODOLOGÍA

El objetivo de la investigación es analizar las experiencias españolas de presupuesto participativo siguiendo unos criterios previamente establecidos en Pires y Pineda (2008a) con el fin de identificar aspectos comunes y diferenciados que puedan servir para definir modelos determinados. Se ha utilizado esta tipología por considerarla más adecuada al objeto de estudio, es decir, la participación ciudadana en el presupuesto municipal, al incorporar elementos no incluidos en otras (Ganuza, 2007; Sintomer *et al.*, 2008), como el elemento económico. Además proporciona un conjunto de informaciones que sirven de referencia para conocer, en posteriores investigaciones, las modificaciones que las experiencias vayan sufriendo en su funcionamiento.

La metodología utilizada ha sido una combinación de técnicas de investigación social cuantitativas y cualitativas, utilizando la información cuantitativa recogida para elaborar la tabla, los cuadros y las figuras presentes en este artículo, mientras que la información cualitativa sirvió de base, por un lado, para validar los cuestionarios y contrastar las respuestas obtenidas y, por otro, para interpretar y contextualizar los resultados obtenidos a través de las encuestas. La investigación cualitativa consistió en un análisis de documentación en el que se revisaron y analizaron las páginas web de los ayuntamientos, las actas de las asambleas de los presupuestos participativos, las revistas municipales, los reglamentos de participación ciudadana, los reglamentos y normas del proceso de presupuesto participativo, la documentación institucional, artículos académicos sobre el tema y dossiers de prensa de los ayuntamientos. Los datos cuantitativos[8] se recogieron, durante el período de marzo de 2010 a febrero de 2011, mediante cuestionario remitido por correo electrónico a los responsables de los proyectos de participación presupuestaria de los municipios seleccionados.

Como suele ocurrir cuando se investigan temas locales, las dificultades fueron innumerables. Por una parte, fue difícil encontrar en las páginas web en qué lugar se encuentra situado el tema, la variedad de opciones son casi tantas como municipios estudiados. Hallar las direcciones de correo del área responsable del tema tampoco fue una tarea sencilla, como tampoco lo fue encontrar a la persona que pueda responder al cuestionario, que en unos casos puede ser el coordinador del proceso, en otros un técnico o, lo que es peor, hay que esperar que el concejal o la concejala responsable pueda responder o autorice a un técnico a hacerlo. Para todo ello es necesario haber contactado telefónicamente varias veces con el ayuntamiento y el área responsable, que conozcan al encuestador y comprendan lo que desea. Por otra parte, una dificultad añadida es que esta investigación no ha contado con ninguna ayuda financiera.

De las más de setenta experiencias detectadas[9], se envió el cuestionario a cuarenta y tres ayuntamientos, lo que supone un 61,4% de tales experiencias. No se hicie-

8 La información recogida fue introducida y procesada a través de la hoja de cálculo Excel para extraer los datos relevantes.

9 Se establece un ratio de respuesta no inferior al 50% para considerar satisfactorio el estudio.

ron los envíos restantes por haberlas detectado al final de la investigación y por no encontrar ningún dato que permitiera contactar con ellas al ser municipios de tamaño muy pequeño o haber utilizado para su puesta en marcha personal externo. Se recibió contestación, como se puede ver en la tabla siguiente, de veintiséis ayuntamientos, lo que representa un índice de respuesta del 60,5%[10], muy por encima de las previsiones que existen para los estudios por Internet y lo suficientemente significativo como para contar con una importante evidencia empírica a la hora de hacer los correspondientes análisis. Si se analizan los ratios de respuesta en relación a otros criterios, como el volumen de población o el partido gobernante en el municipio, se ve que hay información proveniente de todos los estratos poblacionales y de todos los partidos políticos, lo que refuerza el carácter representativo de la muestra.

CUADRO 1

Experiencias objeto de estudio

Municipios	Encuestados	Respuestas recibidas
Córdoba	Córdoba	Córdoba
Albacete	Albacete	Albacete
Puente Genil	Puente Genil	Puente Genil
Almansa	Almansa	
Callús	Callús	
San Sebastián	San Sebastián	
Getafe	Getafe	Getafe
Jerez de la Frontera	Jerez de la Frontera	Jerez de la Frontera
Sevilla	Sevilla	Sevilla
Petrer	Petrer	Petrer
Puerto Real	Puerto Real	Puerto Real
Madrid	Madrid	Madrid
Santa Cristina d'Aro	Santa Cristina d'Aro	Santa Cristina d'Aro
Puertollano	Puertollano	
Logroño	Logroño	Logroño
San Juan de Alicante	San Juan de Alicante	San Juan de Alicante
Figaró-Montmany	Figaró-Montmany	
Terrasa	Terrasa	Terrasa
Leganés	Leganés	Leganés
Torreperogil	Torreperogil	

10 Se ha tenido conocimiento de estas experiencias a través de contactos personales, páginas web de los ayuntamientos, artículos académicos, noticias de periódico, etc. No obstante, pueden existir muchas más y pedimos disculpas por no haberlas incluido. Para que no ocurra esto mismo en el futuro pueden comunicarnos tanto las omisiones presentes como la incorporación de nuevas experiencias a nuestros correos electrónicos.

CUADRO 1

Experiencias objeto de estudio

Municipios	Encuestados	Respuestas recibidas
Viladecavalls	Viladecavalls	
Alcora		
Parets del Vallés	Parets del Vallés	
Torredembarra		
Segovia	Segovia	Segovia
Málaga	Málaga	Málaga
Castellón	Castellón	Castellón
Tudela	Tudela	Tudela
Xirivella	Xirivella	
Móstoles	Móstoles	Móstoles
San Fernando de Henares	San Fernando de Henares	San Fernando de Henares
Benicassim	Benicassim	
Novelda	Novelda	Novelda
Sabadell		
Santo Domingo de la Calzada	Santo Domingo de la Calzada	Santo Domingo de la Calzada
Campillos	Campillos	
Elche	Elche	Elche
Paterna	Paterna	
Algeciras	Algeciras	Algeciras
Cuevas de San Marcos	Cuevas de San Marcos	
Sayalonga	Sayalonga	
Casabermeja	Casabermeja	
Riogordo		
Benalauría		
Benarrabá		
El Burgo		
Villanueva de Algaidas		
Humilladero	Humilladero	
Las Palmas	Las Palmas	
Almería	Almería	Almería
Antequera		
Alameda		
Ardales		
Molina		

CUADRO 1

Experiencias objeto de estudio

Municipios	Encuestados	Respuestas recibidas
Ferrol	Ferrol	Ferrol
Les Coves de Vinromá		
Villa de Colmenar		
Teba		
Torrox		
Velez-Málaga		
Benalmádena		
Teba		
Ullá		
Arenys de Mar		
Barberá del Vallés		
Mataró		
Mollet		
St. Sadurní d'Anoia		
St. Andreu de la Barca		
St. Boi de Llobregat		

Fuente: Elaboración propia.

3. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS ESPAÑOLES

Los presupuestos participativos empiezan a implementarse en España en el año 2001 en tres municipios (Cabezas de San Juan, Rubí y Córdoba) gobernados por Izquierda Unida (Pineda, 2004). Desde entonces, hasta finales de 2006, son casi treinta municipios los que han puesto en marcha el proceso, aumentando su número de una forma muy significativa a partir de las elecciones de 2007 (Almería, Santo Domingo de la Calzada, Xirivella, etc.[11]). Durante todo este tiempo sólo cuatro experiencias (Rubí[12], Sabadell[13], Cabezas de San Juan[14] y Algete) han sido abandonadas, las tres primeras después de las elecciones municipales de 2003 y la última después de las elecciones de 2007, el resto, desde que empezaron han continuado su curso aunque en algunos

11 Más de la mitad de las experiencias surgen después de las elecciones de 2007 (Pineda, 2009).

12 En Rubí, IC-V perdió la mayoría en las elecciones municipales de 2003 y el nuevo partido mayoritario, el PSC, decidió no darle continuidad después de haberse mostrado muy crítico con la experiencia impulsada por el gobierno anterior (Blanco y Ballester, 2011).

13 En Sabadell existió un proceso de participación en los presupuestos municipales en el año 2000, pero se trató de un proceso participativo único para toda la legislatura (Subirats *et al.*, 2001; Blanco y Ballester, 2011).

14 Se produjo por cambios en el gobierno local tras las elecciones de 2003 (Ganuza, 2008).

casos (Córdoba, Albacete y Jerez de la Frontera) con pausas motivadas por distintos problemas[15].

Durante los primeros años, los proyectos se realizaron sólo en municipios gobernados por partidos de izquierda (IU y PSOE)[16], que, en general (la excepción es Albacete), mimetizaron la metodología de la experiencia de Porto Alegre sin tener en cuenta ni sus propias especificidades ni su complejidad (Pineda y Fernández, 2004). Con el tiempo, las que se han mantenido vivas han decido realizar cambios que les permitirían continuar el proyecto. Además, han surgido otras muchas experiencias que, por distintas razones (tamaño poblacional, ideología, condiciones políticas, legales o sociales, etc.) han aplicado metodologías propias fundamentadas en sus especificidades (Pineda, 2005). No se puede tampoco olvidar la importancia que ha tenido para su expansión en España la aprobación de la *Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, tanto por la importancia que concede a la participación ciudadana como por haber creado un marco legal adecuado a la participación territorial de los ciudadanos en el presupuesto (Pineda, 2004a).

En lo que respecta al tamaño de población, existen experiencias en municipios que van desde ciudades grandes, como Madrid o Sevilla[17], hasta pequeños municipios, como Benalauría o Benarrabá. En estos momentos, y debido al fuerte impulso de la Diputación de Málaga[18], ha aumentado significativamente el número de experiencias en municipios pequeños, pasando a ser el 38% de todas las experiencias existentes (Pineda, 2009).

Criterios para la elaboración de una o varias tipologías

El aumento año tras año del número de experiencias con la denominación de presupuesto participativo en todo el mundo, con características y objetivos muy distintos debido a las diferencias políticas, económicas, culturales y sociales de los países, unido a los innumerables obstáculos que dificultan la continuidad de las iniciadas, ha provocado una colisión entre diferentes definiciones de la metodología que terminan confundiendo a los interesados en la emergencia de nuevas experiencias, pu-

15 La complejidad de las experiencias y los problemas políticos de gobernabilidad de los municipios han provocado que muchas de las más antiguas hayan tenido que pasar por períodos de suspensión. La proximidad de las elecciones municipales y la crisis financiera de los ayuntamientos han suscitado este año muchos problemas en muchas de las experiencias, hasta en las consideradas más consolidadas.

16 Aunque todavía el 79% de las experiencias implementadas, lo han sido por municipios gobernados por el PSOE e IU, ya existe un 15% de ellas en municipios gobernados por el Partido Popular. También otros partidos (CiU) e independientes han impulsado experiencias de presupuesto participativo (Pineda, 2009).

17 Véase Pérez Serrano *et al.,* 2009.

18 La Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga presta apoyo técnico, promueve campañas informativas y de difusión para dar a conocer y animar a la ciudadanía a comprometerse y tomar parte, y se ocupa de la formación del personal técnico y político de los ayuntamientos por medio de cursos y talleres.

diendo esta situación llegar a convertirse en un obstáculo insalvable para el progreso de esta metodología, impidiendo que materialice toda su potencialidad. Ello hace que sea cada vez más necesaria una definición de lo que es el presupuesto participativo y una reflexión seria y profunda sobre los elementos que lo conforman.

En un esfuerzo analítico para contribuir a ello, basado en la observación de las experiencias y en la reflexión sobre ellas, se asumen las conclusiones de un trabajo anterior (Pires y Pineda, 2008a) donde se señala que no es posible una definición a-histórica del presupuesto participativo. Siendo así, una definición *a priori* del mismo no es conveniente para su progreso, ya que lo que algunos llamarán presupuesto participativo será negado por otros, según las diferentes concepciones y objetivos adoptados.

Para solucionar este problema, pero sin negar la existencia de diferentes razones político-ideológicas para defender o atacar el presupuesto participativo, se pueden usar varias tipologías que permitan caracterizar y clasificar las experiencias concretas, adjetivándolas de acuerdo con sus fundamentos y evolución histórica. En esa tipología o tipologías no sólo deben caber casos que se sitúan en diferentes puntos del amplio espectro ideológico, sino también prácticas que tengan un distinto impacto sobre la democracia y la gestión pública. Con ello se evita lo que de otra manera no sería posible: la eliminación de casos concretos menos pretenciosos o la inclusión forzada de aquellos que no merecen figurar en la lista de experiencias (por ejemplo, las tentativas oportunistas que llevan el nombre de presupuesto participativo pero no se comprometen ni siquiera mínimamente con sus fundamentos). Claro está que tal tipología o tipologías, para permitir los descartes necesarios, deben partir de un núcleo mínimo de exigencia.

Fue justamente para contemplar la amplia variedad de tipos de presupuesto participativo, constatados en la práctica, que Pires y Pineda (2008a) identificaron los elementos básicos de una o más tipologías posibles. El cuadro del anexo II[19] de este artículo presenta como criterios los siguientes elementos:

- Objetivos del proceso participativo: transparencia, control, consulta, deliberación, otros o varios.

- Fases del proceso presupuestario en los que se da la participación: planificación plurianual, elaboración, ejecución, aprobación, evaluación o control, varios.

- Objeto de deliberación de las reuniones y asambleas ciudadanas: parte de las inversiones, totalidad de las inversiones, todos los gastos, gastos e ingresos, directrices de políticas públicas, otros o varios.

19 El cuadro del anexo II fue mejorado a partir del que consta en Pires y Pineda (2008a), siguiendo las nuevas observaciones proporcionadas por la investigación que generó el presente artículo.

- Iniciativa de la implantación del proceso participativo: alcalde, concejales, sociedad civil, asociaciones de vecinos, otros o varios.

- Criterios para poder participar: vecino, elector, representante de asociaciones, miembro de asociación, trabajar o estudiar en el municipio, otros o varios.

- Ámbito de las deliberaciones: territorial, temático, públicos específicos, otros o varios.

- Formas de participación: investigación y encuestas, reuniones y asambleas presenciales, canales virtuales y reuniones con responsables de políticas públicas.

- Formas de regulación de la participación ciudadana y de sus impactos sobre el presupuesto público: autorregulación, ley o norma local, ley o decreto de nivel superior, no regulado, otros o varios.

- Poder de iniciativa para presentar propuestas para su deliberación en el proceso participativo: gobierno local, población, todos los interesados, todos los interesados y que estén capacitados para ello, asociaciones, otros o varios.

Estos elementos abarcan aspectos fundamentales de un proceso participativo para deliberar sobre el presupuesto público, pues permiten configurar claramente el derecho de participar y delimitar objetivamente el alcance de esa participación, haciendo que la relación entre el gobierno y la comunidad sea bastante clara, independientemente de los objetivos perseguidos y de los resultados obtenidos. Son esos elementos los que permiten diferenciar las experiencias concretas y evaluarlas con criterios objetivos y neutros. En ese sentido, las tipologías resultantes del cuadro presentado en el anexo II pueden ofrecer ventajas en relación a otras propuestas de tipología (Ganuza, 2007; Marquetti, 2007; Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008; Navarro, 2008).

— *Según el objetivo: transparencia, fiscalización, consulta o deliberación*

Un punto de partida bastante operativo para iniciar una tipología es la que distingue los cuatro objetivos básicos que pueden establecerse para mejorar la gestión presupuestaria, relacionados con una mejor gestión y un mayor control por la sociedad: transparencia, fiscalización, consulta y deliberación, pudiendo esta última ser tanto más efectiva cuanto más se avance en el interior del ciclo presupuestario.

La transparencia presupuestaria consiste en la creación de las condiciones suficientes para que las decisiones, las acciones y los resultados del cobro de impuestos y del gasto de los recursos públicos sean visibles y comprensibles para cualquier individuo interesado. Ello requiere mucho esfuerzo y recursos, pues para hacerlo posible

es necesario que todo el ciclo presupuestario se apoye en una estructura y en una metodología que sean capaces de registrar adecuadamente las decisiones, las operaciones y los resultados de los ingresos y de los gastos.

Sin transparencia no puede darse presupuesto participativo, ya que es necesario que los ciudadanos conozcan en qué están participando para poderlo hacer; además de ser uno de los mayores valores de estas prácticas al haber conseguido visibilizar el presupuesto público como una decisión política importante.

A pesar de ello, sólo el 42% de las experiencias analizadas consideran la transparencia como uno de los objetivos principales que persiguen con el proceso de presupuesto participativo puesto en marcha. En cuanto al tamaño, es en los municipios de mayor dimensión (47%) y en los más pequeños (100%) donde la transparencia es uno de los objetivos principales. Otras variables no dan resultados que sean significativos, como es la del partido gobernante ya que el porcentaje es muy similar (40%), aunque sin olvidar que el número de experiencias desarrolladas en municipios gobernados por partidos de izquierdas (PSOE e IU) es muy superior al de experiencias en municipios gobernados por partidos conservadores (PP); tampoco es significativa la fecha de creación, pues hay experiencias tanto de los primeros años (Getafe[20], Sevilla, Petrer o Santa Cristina d'Aro[21], Logroño) como de los últimos (Móstoles, Elche, Algeciras o Santo Domingo de la Calzada).

La fiscalización presupuestaria también puede dar contenido suficiente a las actividades de grupos que reivindican estar practicando el presupuesto participativo. En el contexto de la democracia representativa, la fiscalización es una práctica de control de un poder sobre el otro; con el presupuesto participativo se incorpora a este control un conjunto amplio de actores: los ciudadanos. La fiscalización vía presupuesto participativo requiere un «cuerpo-a-cuerpo» mayor entre los que tienen el poder formal y los ciudadanos comunes, en una convivencia cotidiana que tiene un gran potencial para impedir abusos y desvíos por el simple hecho de que se sabe que un mayor número de «ojos y oídos» están atentos (efecto preventivo del control).

La fiscalización o control sólo es el objetivo principal en tres de los municipios que tienen presupuesto participativo, representando el 11,5% de los que han respondido al cuestionario, no teniendo en común ni el tamaño, ni el partido gobernante, ni la fecha de creación. Algeciras tiene más de 100.000 habitantes, está gobernado por una coalición PSOE-IU y la experiencia se puso en marcha en 2008. Petrer es un municipio de tamaño mediano, gobernado por el PP y tiene presupuesto participativo desde 2004 (en aquel momento gobernaban PSOE e IU). Finalmente, Santa Cristina d'Aro es un municipio pequeño de 5.000 habitantes, gobernado por una coalición PSC-ERC, con presupuesto participativo desde 2004. Lo que tienen en común es que los tres han dado más de una respuesta a esta pregunta.

20 Véase López Casas, 2010.
21 Para conocer mejor la experiencia, véase Bou, 2010.

El presupuesto participativo puede ser también consultivo. En este caso, el gobierno opta por tomar decisiones después de obtener opiniones, plantear debates, someter propuestas a la crítica y revisar sus propuestas teniendo en cuenta las opiniones recibidas. La voluntad política de oír y respetar los resultados de las consultas puede variar de un caso a otro y de un período a otro. El proceso consultivo puede, con el tiempo o como resultado de alteraciones en la correlación de fuerzas, evolucionar hacia un proceso deliberativo.

Al analizar la documentación sobre las experiencias, se encuentra que la consulta es uno de los objetivos fundamentales de estas; en cambio, sólo seis de ellas han señalado esta opción en el cuestionario, lo que representa el 23% de las que han respondido: dos de mayor tamaño (Terrasa y Algeciras) gobernadas por coaliciones de izquierda, tres de tamaño medio (Puente Genil, Petrer y Segovia) gobernadas respectivamente por IU, PP y PSOE y una pequeña (Santo Domingo de la Calzada) gobernada por el PSOE. Son mayoritariamente municipios gobernados por partidos de izquierda.

La deliberación, posibilidad de los ciudadanos de decidir junto al gobierno el destino de los recursos públicos, aparece como un elemento definidor ampliamente aceptado por las prácticas de presupuesto participativo en todo el mundo, de forma que algunos no consideran como tal a las prácticas que se limitan a la transparencia y/o a la fiscalización; es decir, cuando el elemento de deliberación compartida está presente no se cuestiona la validez de la práctica como presupuesto participativo. Es preciso, sin embargo, admitir que si tal deliberación ocurre sin transparencia, los ciudadanos comunes pueden ser fácilmente embaucados. Asimismo, si no existe fiscalización, la probabilidad de producirse lo que ha sido decidido disminuye. Por ello, incluir la deliberación en la definición de lo que es presupuesto participativo no basta para darle calidad.

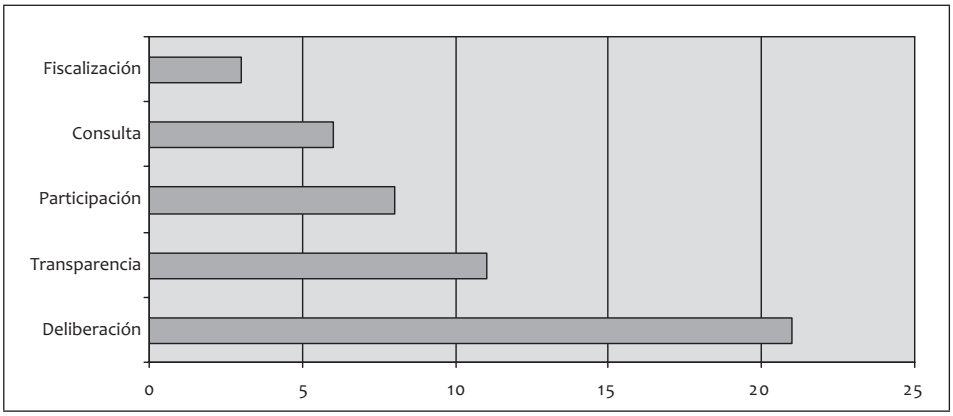
En la mayoría de los municipios donde hay experiencias de presupuesto participativo la deliberación es su objetivo principal, aunque no siempre el único. Un 81% de los que han respondido lo han considerado así, lo que supone una gran mayoría.

Por último, se incluyó en el cuestionario otra opción abierta que fue utilizada por ocho de los que respondieron, es decir el 31%. Lo más interesante es que todos indicaron que la participación era uno de los objetivos principales; aún más, en dos de ellos –Leganés y Tudela–, es el único objetivo que persiguen con el proceso de presupuesto participativo.

En síntesis, como podemos ver en la Figura 1, la deliberación es el objetivo principal de las experiencias, seguida por la transparencia, la participación, la consulta y, por último, la fiscalización o control. Aunque muchas de las experiencias señalan tener más de un objetivo.

FIGURA 1

Objetivo principal de las experiencias de presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

— ***Según la fase del proceso presupuestario en que se produce la participación ciudadana: elaboración, aprobación, ejecución y evaluación***

Otro criterio de esta tipología de los presupuestos participativos es el que distingue entre las fases del ciclo presupuestario en el que la participación ciudadana (transparencia, fiscalización o control, consulta o deliberación) es admitida.

El ciclo presupuestario contiene las fases de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación. La fase de elaboración es aquella en la que es concebida y estructurada la propuesta presupuestaria, contemplando la definición de prioridades, programas, proyectos y su adecuación a la estimación de ingresos para el período considerado. La forma más difundida de presupuesto participativo es la que incorpora al ciudadano al proceso deliberativo en esa fase[22]. Representa una postura de división del poder entre representantes y representados en la definición de prioridades presupuestarias, sin cuestionar los mecanismos de la democracia representativa, ampliando, más bien, el nivel de protagonismo de los ciudadanos y mejorando la calidad de este modelo de democracia.

Definida la propuesta presupuestaria por el gobierno municipal, esta tendrá que ser aprobada por el pleno del ayuntamiento. En esta fase no hay mucho margen para la participación ciudadana una vez que las prioridades que interesan a los ciudadanos ya fueron definidas, quedando únicamente una discusión más político-partidista acerca del futuro presupuesto.

22 Para ello es importante que se acomoden los tiempos de deliberación de los ciudadanos con los de los técnicos, pues en caso contrario perdería mucha efectividad y credibilidad el proceso. Lo que ha ocurrido con algunas experiencias españolas.

La fase de ejecución presupuestaria, aquella en que las decisiones se materializan o no por medio de adquisiciones y contrataciones realizadas por el gobierno con los recursos públicos, es absolutamente crítica para el éxito del presupuesto participativo ya que en esta el grado de efectivo respeto a la voluntad popular puede ser evaluado[23]. Pero no siempre la intensidad y la calidad de la participación en la fase de elaboración se mantienen en la de fiscalización o control.

La fase de evaluación no se tiene en cuenta en la gran mayoría de las experiencias de presupuesto participativo. Las tendencias contemporáneas de someter las políticas públicas a evaluaciones más rigurosas, basadas en teorías y métodos que están consolidándose puede cambiar el panorama. Además, la participación ciudadana puede ser un ingrediente que acelere ese avance.

Sobre esta cuestión, los resultados de los cuestionarios no han sido de utilidad al haber entendido la mayoría de los que respondieron que se preguntaba por el propio proceso de participación, no por las fases del proceso presupuestario.

En todas las experiencias españolas, la participación ciudadana se da en la fase de elaboración del presupuesto municipal y en algunas experiencias, muy pocas, en la fase de control de la ejecución, aunque con escaso éxito. Sin embargo, al analizar la documentación de las experiencias uno encuentra que en algunas se señala que los ciudadanos participan en la fase de aprobación del presupuesto, en la realidad eso no se produce ya que en una democracia representativa, como la española, sólo los electos pueden aprobar los presupuestos.

La participación de los ciudadanos en la fase de control del presupuesto, aunque apuntada en muchos reglamentos, no se suele producir por las dificultades que encuentran los ciudadanos para tener acceso a informaciones correctas y comprensibles sobre los asuntos con los que tienen que trabajar (Pires y Pineda, 2010).

— ***Según el objeto de deliberación/consulta o fiscalización: una parte de las inversiones, todas las inversiones, todos los gastos, ingresos y gastos o las directrices de las políticas públicas***

El tipo básico de presupuesto participativo es el que trata de una parte de las inversiones. El gobierno realiza la estimación de ingresos, de ella resta el gasto corriente y las inversiones que decide, y el valor restante es objeto de discusión en las reuniones participativas. El gobierno también puede disponer que una cantidad fija del gasto en inversión sea decidido por los ciudadanos. Cuando la capacidad de inversión es alta, el poder deliberativo de la población es elevado; si, en cambio, la capacidad de inversión es muy baja, el riesgo de frustración es tan grande que conviene

23 La mayor parte de las experiencias brasileñas de presupuesto participativo combina amplia participación ciudadana en la fase de elaboración con participación ciudadana en la fase de ejecución.

evaluar si el presupuesto participativo debe ser puesto en marcha. El problema se plantea también cuando en una experiencia en marcha, por diversas circunstancias, el nivel de gasto en inversión desciende mucho. ¿Se debe mantenerla? ¿Hay que paralizarla hasta que mejoren las circunstancias? ¿Hay que aprovechar la situación para realizar cambios? Esta situación es en la que se encuentran muchas experiencias españolas debido a la fuerte crisis financiera a la que se enfrentan los ayuntamientos.

En el 81% de las experiencias, el objeto de la deliberación es una parte de las inversiones en forma de un porcentaje de estas, de una cantidad fija[24] o de la inversión de unas áreas determinadas.

Un modelo más avanzado es el que abarca todas las inversiones. Este es más atractivo para el ciudadano por ofrecer mayores oportunidades para tener en cuenta sus necesidades inmediatas, pero conlleva un elevado riesgo de excluir inversiones esenciales que, por su baja visibilidad o interés inmediato difuso, pueden ser relegadas.

Sólo una experiencia, la de Santa Cristina d'Aro, señala que el objeto de deliberación de los ciudadanos son todas las inversiones, incluyendo también los ingresos y gastos y las directrices de políticas públicas.

La discusión de todos los gastos implica que los gastos corrientes (de personal, por ejemplo) sean puestos en cuestión. La lógica predominante entre los que reivindican la atención inmediata de sus necesidades va en la dirección de reducir costes para ampliar las inversiones, lo que no siempre es posible o deseable. Lo que es posible, cuando se desea incluir los gastos corrientes en las discusiones del presupuesto participativo, es permitir el control de la productividad de los gastos, teniendo como objetivo eliminar ineficiencias y, con eso, reducir los costes, transfiriendo posteriormente lo ahorrado a inversiones.

Tres experiencias –Albacete, Ferrol y Santa Cristina d'Aro– indican que el objeto de deliberación son todos los gastos. Aunque sería necesario un análisis más detallado del tema, no parece que ello se ajuste a la realidad ya que los gastos de personal, que suelen suponer un porcentaje muy importante, no suelen entrar en el proceso de participación ciudadana.

Discutir el presupuesto como un todo –ingresos y gastos– es un procedimiento extremadamente complejo, aunque la inclusión de los ingresos es bastante deseable una vez que la percepción de la limitación de recursos pasa a ser un dato a considerar al definir prioridades.

La discusión de las directrices de políticas públicas puede ser muy interesante. Supone enfocar un asunto presupuestario desde el ángulo de las políticas públicas. El

24 Por ejemplo, en Petrer son 500.000 mil euros y en Almería 1.000.000 de euros.

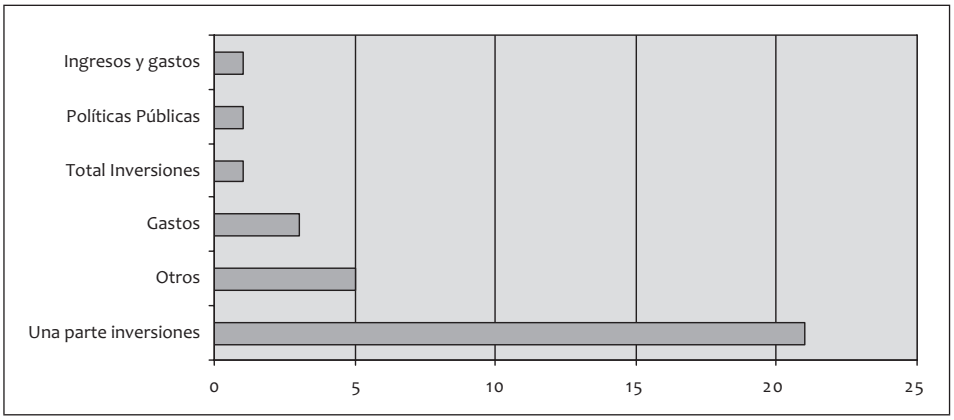
riesgo de este enfoque es que al no llegarse a valores financieros en la discusión, se pueda caer en una lista de intenciones sin mayores compromisos con la materialización.

Hay cinco experiencias que, además de la participación en una parte de las inversiones, incorporan otros objetos en su deliberación: Getafe, los programas comunitarios; Tudela, el gasto corriente; Sant Joan d'Alacant, los gastos; Algeciras, parte del gasto corriente y las transferencias; y Sevilla, una parte de los gastos excluyendo los de personal, gastos plurianuales y gastos fijos.

Como podemos ver en la Figura 2, el objeto fundamental de las experiencias españolas de presupuesto participativo es una parte de las inversiones, seguido muy de lejos por aquellas que, además de una parte de las inversiones, incluyen otras partidas presupuestarias y las que tienen como objeto los gastos.

FIGURA 2

Objeto de las experiencias de presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

— ***Según la fuente de poder que lo propone: el alcalde, uno o varios concejales, una ONG o fundación, las asociaciones de vecinos u otras asociaciones***

Las experiencias de presupuesto participativo pueden tener distintos orígenes en lo referente a los actores o instituciones que las proponen. Esas circunstancias dan oportunidad para otra tipología.

Pueden ser propuestas por el alcalde[25], lo que demuestra un liderazgo político fuerte para la puesta en marcha del proyecto, favorece su transversalidad y la coordi-

25 En Brasil, el éxito de las experiencias de presupuesto participativo ha dependido mucho de la voluntad política del alcalde (Vitale, 2004).

nación dentro de la organización. Posteriormente, aunque lo siga apoyando puede delegar su gestión operativa en otra concejalía que suele ser normalmente la de participación ciudadana. El que sea el alcalde el que lidere un proyecto de esta complejidad facilita la implicación de todas las áreas, algo que no suele ocurrir en la mayor parte de las experiencias, y la creación de órganos de coordinación; además de darle un valor mayor al proyecto. Para que las experiencias funcionen es necesario que todo el gobierno municipal esté comprometido e implicado, comenzando por el alcalde y el área económica.

En el 42% de las experiencias analizadas, es el alcalde la persona de quien partió la iniciativa de ponerlas en marcha, generalmente en ayuntamientos gobernados por partidos que tienen o han tenido la mayoría; existiendo ejemplos tanto en municipios gobernados por el PSOE (Albacete, Logroño o Santo Domingo de la Calzada) como por el PP (Madrid, Málaga o Móstoles).

Existen otros casos, la mayoría, en los que la propuesta parte de uno o varios concejales, normalmente del equipo de gobierno, aunque puede ocurrir que la propuesta parta de un concejal de la oposición, como es el caso de Tudela. Una de las características, en muchos de estos casos, es que el municipio esté gobernado por una coalición de izquierdas formada por el PSOE o el PSC y ERC, IU o CPV. Suele ser una de las condiciones del pacto de gobernabilidad, planteada por parte del partido minoritario, el acceder a la concejalía de participación ciudadana y el poder poner en marcha un proyecto de participación ciudadana en el que el presupuesto participativo esté incluido, es el caso de Sevilla, Elche, Algeciras y Novelda.

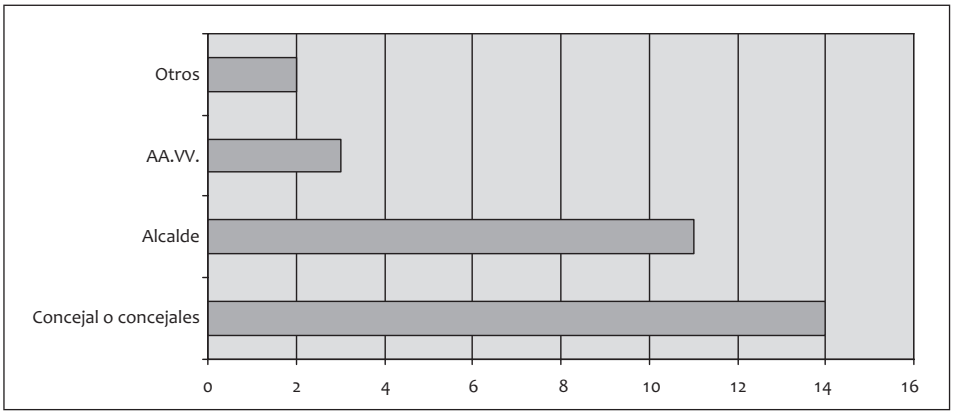
Sólo existe una experiencia, la de Castellón, en que la iniciativa de implantación del presupuesto participativo proviene de las asociaciones de vecinos. En otra, Ferrol, la iniciativa partió de un foro cívico (formado por 80 personas) que participaba en el proceso de reforma del reglamento de participación ciudadana y que demandaron una experiencia piloto (rural y urbana) en 2009.

En otros lugares la iniciativa es compartida, es el caso de Terrasa, Petrer y Santa Cristina d'Aro, entre el alcalde y uno o varios concejales del equipo de gobierno. En Córdoba la iniciativa la comparten entre uno o varios concejales del equipo de gobierno y las asociaciones de vecinos, y en Almería entre las asociaciones de vecinos y el alcalde.

En la Figura 3 se puede ver que en la mitad de los casos es de uno o varios concejales del equipo de gobierno de quienes parte la iniciativa de poner en marcha una experiencia de presupuesto participativo, seguidos por las de los alcaldes. Ello demuestra que casi todas las experiencias propuestas e implementadas por los gobiernos locales son *top-down*, es decir surgen de arriba abajo.

FIGURA 3

Personas u organizaciones que proponen el presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

Además, las experiencias suelen estar gestionadas por las concejalías de participación ciudadana con poca implicación de las otras áreas. Esto provoca una cierta debilidad pues estos proyectos plantean una acción pública integral que afecta de forma simultánea a varias áreas y el área de participación ciudadana no suele contar con los recursos necesarios (materiales y humanos) para afrontar todas las tareas, ni tiene la fuerza política suficiente para coordinar su trabajo con las otras. Distinta es la situación cuando otras concejalías, como la de hacienda, asumen un papel relevante en la implantación y gestión de las experiencias, como es el caso de Tudela.

— *Según los criterios para la habilitación de los participantes*

La condición de vecino es la opción más aceptada para participar en la elección de prioridades, elegida por el 73% de las experiencias, exigiéndose en algunos casos el empadronamiento (Torrox, Mollet, Arenys de Mar, Teba, Elche o Antequera) para evitar interferencias externas. También en otras experiencias es necesario inscribirse (Tudela, Viladecavalls o Ferrol) o darse de alta como usuario, es el caso de Callús. En las primeras experiencias puestas en marcha no se hablaba de la edad de los participantes, pero con el tiempo se ha ido haciendo referencia a ello, reduciéndola en la mayoría a 16 años (Santo Domingo de la Calzada, Elche, Paterna o Arenys de Mar), 14 años (Novelda, Antequera, Sayalonga, Torreperogil), 12 años (Parets del Vallés) e incluso a 6 años (Teba, Leganés).

La participación puede ser aceptada a partir de la condición de elector del individuo (lo que requiere una edad mínima de acuerdo con la legislación electoral). Esta opción que es utilizada en experiencias de otros países no se da en las experiencias españolas.

Se puede, también, exigir que la participación sea respaldada por un mandato dado por una organización de carácter territorial (asociación de vecinos, por ejemplo) o temática (sociedad deportiva o cultural, por ejemplo) –sólo existe una experiencia, la de Albacete, que opta por esta opción–; o que sea necesario ser miembro de una asociación, normalmente de vecinos, para poder participar, como es el caso de las experiencias de Almería, Petrer o San Fernando de Henares. En estos dos casos, la amplitud de la participación disminuye.

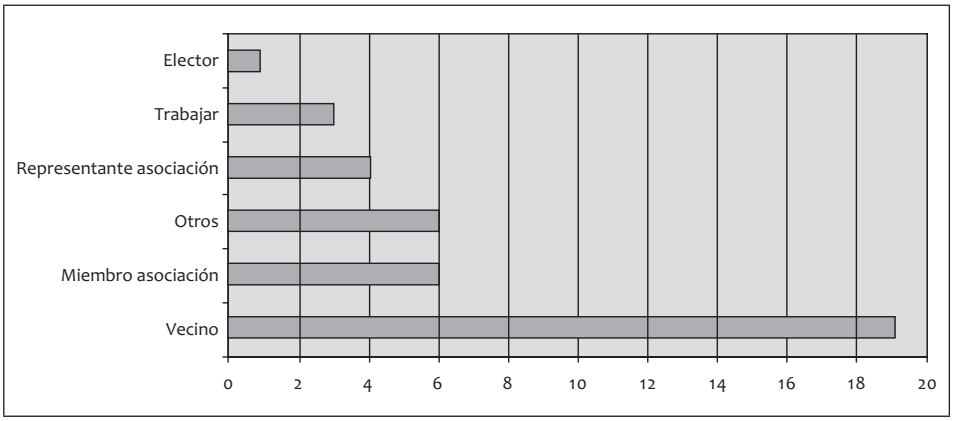
Otra opción es que se trabaje en el municipio. No hay ninguna experiencia que la utilice aisladamente, pero sí que la incorpora con otro elemento. Es el caso de las experiencias de Elche o Leganés.

Hay también otras experiencias con opciones mixtas. En Madrid y Castellón se exige ser vecino o representante de una asociación inscrita en el ayuntamiento; en Puerto Real y Tudela, ser vecino o miembro de una asociación, y en Málaga y Santa Cristina d'Aro, ser vecino o representante de una asociación inscrita en el ayuntamiento, miembro de una asociación o trabajar en el municipio. En el caso de Novelda, se exige que sean ciudadanos empadronados o no empadronados pero que desarrollen alguna actividad en el municipio (residencial, comercial, asociativa, etc.). El que se amplíe la participación permite la incorporación de un número más amplio de actores en las experiencias.

La opción mayoritaria, como se puede ver en la Figura 4, es la de exigir para participar que se sea vecino, seguida por la de ser representante o miembro de una asociación, aunque cada vez hay más experiencias que amplían los requisitos para participar, incluyendo a todas las personas que tengan alguna relación con el municipio, ya sea residencial, profesional, académica, asociativa, etc.

FIGURA 4

Requisitos para participar en el presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

— ***Según el ámbito de discusión de las prioridades: territorial, temático, públicos específicos (mujeres, niños, jóvenes...) o mixto***

Originalmente, el presupuesto participativo se basó en la definición de prioridades de acuerdo con criterios territoriales. Los municipios eran divididos en regiones y sub-regiones, realizando en cada una de ellas encuentros y reuniones para la elección de obras y servicios, nombrando delegados para las fases siguientes y para la composición del consejo del presupuesto participativo. Posteriormente se pasó a adoptar también el criterio temático (salud, educación, seguridad pública, empleo, etc.). Muchos consideran que ese fue un paso importante porque redujo el peso y relativizó la importancia excesiva de las reivindicaciones realizadas, basadas exclusivamente en carencias detectadas a partir del lugar donde se vive. Con el paso del tiempo, la combinación de los dos espacios es bastante aceptada, sin estar exenta de complicaciones a consecuencia de la participación de públicos muy diferentes (en formación y demandas) y de la necesidad de compatibilizar criterios muy heterogéneos para llegar finalmente a las prioridades presupuestarias.

Otra clasificación es la que considera grupos específicos de personas o segmentos de población, asumiendo que estas necesitan una atención y metodología especiales que los integre en el territorio como actores de pleno derecho. Es el caso de los niños[26], los jóvenes, los inmigrantes, etc.

En España también ha ocurrido algo similar, las primeras experiencias comenzaron con criterios territoriales para pasar a adoptarse criterios temáticos, y en los últimos años se han comenzado a poner en marcha metodologías específicas para niños y jóvenes o a tomarse medidas para incluir a estos en el proceso ya en marcha.

Una parte importante de las experiencias, un 46%, son en estos momentos de base mixta, aunque siguen existiendo bastantes, un 35%, que siguen criterios territoriales. Ello supone que el 81% de las experiencias utiliza como ámbito para discusión de las propuestas el territorial, es decir el espacio más cercano a los ciudadanos. Se utiliza el criterio territorial en Jerez de la Frontera, Madrid, Terrasa, Sevilla, Elche, Castellón, Almería, Logroño, Petrer y Puente Genil. También lo utilizan, pero considerando el municipio como un todo, en Callús, Figaró-Montmany, Viladecavalls, Santo Domingo de la Calzada o Villa de Colmenar; municipios pequeños de menos de 10.000 habitantes en los que no tendría sentido dividirlos en espacios más reducidos.

Un criterio mixto, territorial y temático, es el utilizado en Albacete, Getafe, Málaga, Córdoba, Móstoles, Algeciras, Puerto Real, Segovia, Santa Cristina d'Aro, Sant Joan d'Alacant, Segovia y Ferrol.

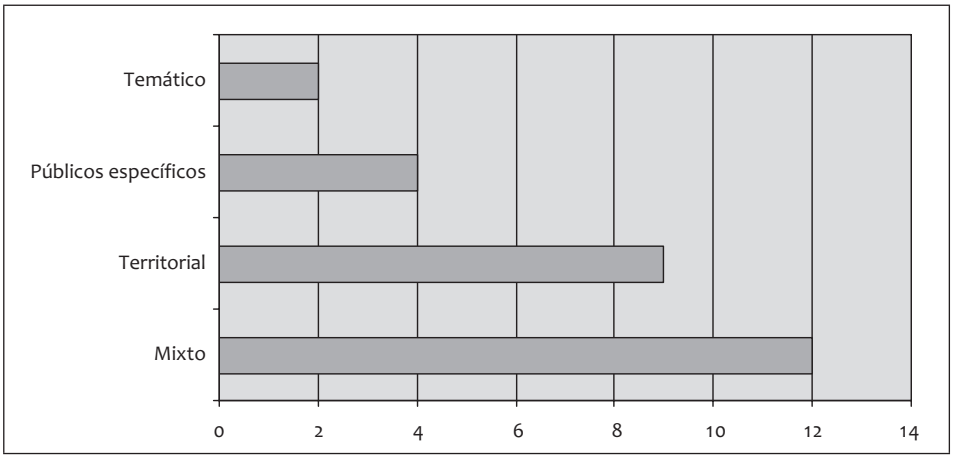
26 Véase Pineda y Pires, 2011.

En los últimos años han comenzado a surgir, en experiencias ya en marcha, metodologías específicas para incorporar a los niños y jóvenes al proceso de los presupuestos participativos, con unos resultados óptimos en el caso de los primeros. Municipios como Sevilla, Elche, Córdoba, Getafe, Puerto Real, Logroño o Santa Cristina d'Aro han incorporado ya a los niños al proceso.

En la Figura 5 se puede apreciar gráficamente la utilización de los distintos criterios por los municipios españoles. Como se puede ver, el criterio mixto es el mayoritario en las experiencias españolas, seguido por el territorial; aumentando significativamente, en los últimos años, la incorporación mediante metodologías específicas de los niños y los jóvenes, sobre todo los niños.

FIGURA 5

Ámbitos de discusión de las prioridades del presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

— ***Según las formas de participación: investigaciones y encuestas, reuniones y asambleas, canales virtuales y reuniones con responsables de las políticas públicas***

La realización de investigaciones y encuestas para conocer la opinión de la población sobre las prioridades presupuestarias no deja de ser un tipo de presupuesto participativo usado en algunos países (como, por ejemplo, Portugal y Gran Bretaña), a pesar de que, en general, se le suele dar mayor valor al debate mediante la realización de reuniones y asambleas. Estas, a su vez, pueden ser realizadas con medios tecnológicos que permiten hablar del presupuesto participativo virtual. Cada una de las formas tiene sus ventajas e inconvenientes y todas ellas pueden ser aprovechadas para ampliar la calidad del proceso participativo.

Las encuestas e investigaciones pueden ser utilizadas para divulgar los apoyos y cuestionar las opiniones particulares de los actores, del gobierno o de la población; los mecanismos de participación virtual pueden utilizarse para atraer a un tipo de público poco acostumbrado a las asambleas presenciales o que por diversas circunstancias no pueden asistir a ellas, pero que desean participar. Pero, a pesar de incorporar otros mecanismos de participación, las reuniones y las asambleas, como espacios de deliberación, deben seguir siendo importantes en el presupuesto participativo.

En España, casi todas las experiencias utilizan preferentemente las reuniones y asambleas como forma de participación, con excepciones como es el caso del municipio de Callús en el que la participación se realiza sólo por medio de canales virtuales. Es sobre todo en los municipios de tamaño medio en los que se suele utilizar exclusivamente las reuniones y asambleas como forma de participación.

En algunas experiencias se utilizan simultáneamente distintas formas de participación. En Albacete, Madrid, Elche, Algeciras, Logroño, Puente Genil y Santa Cristina d'Aro se utilizan además de las reuniones y asambleas, investigaciones y encuestas para conocer las prioridades presupuestarias de sus ciudadanos.

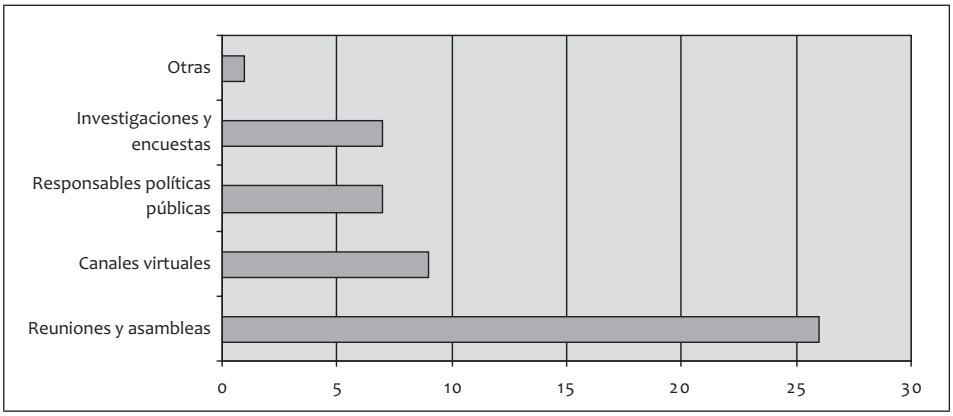
Otros municipios como los de Córdoba, Getafe, Jerez de la Frontera, Terrasa, Leganés, Málaga, Algeciras, Puerto Real y Santa Cristina d'Aro utilizan canales virtuales junto a las reuniones y asambleas con el fin de ampliar el número de participantes. Es una forma de incluir en el proyecto a personas que por diversas circunstancias no pueden o no quieren asistir a las reuniones, por falta de tiempo u otras razones, pero que en cambio tienen interés en participar en las experiencias. En este caso, la utilización de las nuevas tecnologías amplía la participación y por tanto mejora la calidad de esta.

En Jerez, Terrasa, Leganés, Algeciras y Santa Cristina d'Aro se incluyen además de las reuniones, asambleas y los canales virtuales, las reuniones con responsables de las políticas públicas; y en Algeciras y Santa Cristina d'Aro, también las investigaciones y encuestas.

En la Figura 6 vemos que aunque se utilizan mayoritariamente las reuniones y asambleas como formas de participación, éstas van poco a poco complementándose con otras como los canales virtuales, las investigaciones y encuestas y las reuniones con los responsables de las políticas públicas. La utilización de más canales de participación mejora la calidad de esta.

FIGURA 6

Formas de participación en el presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

— ***Según las formas de regulación del proceso: autorregulación, reglamento local, ley o decreto de nivel de poder superior (central o autonómico) y no regulado***

El presupuesto participativo puede tener sus estructuras y procesos regulados por ley o por reglamentos internos discutidos de común acuerdo entre los participantes, procedentes del gobierno o de la sociedad civil. Como ocurre con frecuencia, cada alternativa tiene límites y potencialidades distintos, siendo conveniente la adopción de una metodología mixta. La obligatoriedad de la participación, la periodicidad y los plazos, las obligaciones del gobierno y de los participantes, cuestiones de ese tipo pueden ser definidas por reglamento municipal. Para otros asuntos como la composición de los consejos, los procedimientos para la elección de delegados o los criterios para el establecimiento de prioridades etc., el reglamento puede remitir a los reglamentos internos decididos anualmente por instancias colectivamente definidas.

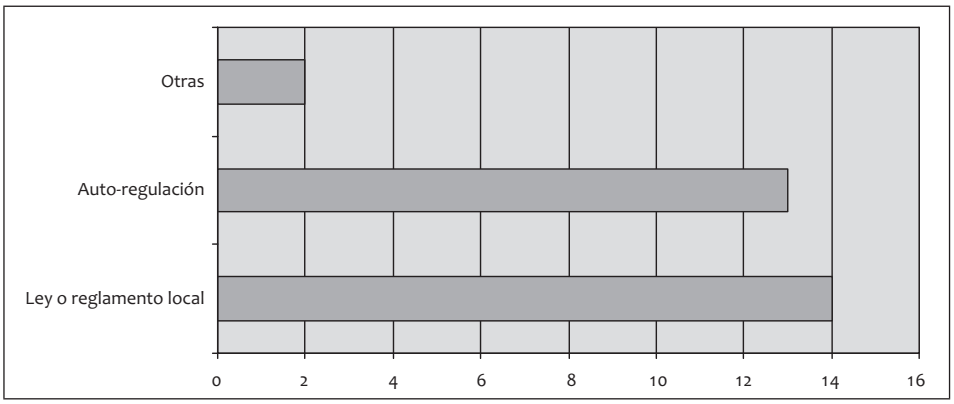
Las experiencias españolas están todas reguladas, la mayoría por unas normas o reglamentos aprobados por el gobierno municipal. Otro porcentaje importante por reglamentos internos discutidos y aprobados por los propios participantes. No existe ninguna normativa de carácter estatal o autonómico que regule este tema, lo que ocurre en otros países de América Latina como Perú.

En este caso sí existen diferencias entre las experiencias puestas en marcha en municipios gobernados por el Partido Popular y por el Partido Socialista Obrero Español, en solitario o en coalición. Las primeras están siempre reguladas por normas o reglamentos aprobados por el gobierno municipal, en cambio en el caso de las segundas se da mayoritariamente la auto-regulación, aunque hay municipios como los de Terrasa, Segovia, San Fernando de Henares, Albacete y Santo Domingo de la Calzada que regulan sus experiencias con normas o reglamentos aprobados por el gobierno municipal.

De todas formas, hay que aclarar que, en la mayoría de los casos, en el primer año las experiencias se suelen regir por unas normas elaboradas por el gobierno municipal que posteriormente pueden mantenerse o convertirse en un reglamento aprobado por dicho gobierno; también puede ocurrir que los participantes de ese primer año discutan y aprueben unas normas de funcionamiento interno, que pueden ir modificando anualmente.

FIGURA 7

Formas de regulación de los presupuestos participativos



Fuente: Elaboración propia.

— ***Según de donde provenga la iniciativa de presentación de propuestas: del gobierno, de los ciudadanos, de todos los que estén interesados, de todos los que estén interesados y tengan capacidad para ello o de las asociaciones***

La presentación de propuestas para la deliberación en el proceso presupuestario participativo puede provenir de la población, del gobierno o de ambos. Cuando la iniciativa es del gobierno, este puede presentar una propuesta completa con todos los programas y proyectos, y someterla a debate o, alternativamente, puede discutir con la población para recoger elementos con los que después elaborará su propuesta completa. También es posible una combinación de procedimientos.

Cuando la iniciativa es de los ciudadanos, la fragmentación es inevitable, entonces es necesario un esfuerzo de síntesis y mayor compatibilidad. La falta de visión de conjunto de los problemas es la causa de esa fragmentación. El gobierno puede definir *a priori* algunas áreas en las cuales las propuestas de la población pueden incluirse, evitando así la dispersión.

Es posible, también, adoptar una metodología en la que la iniciativa de la población y la del gobierno ocurran paralelamente, con momentos de discusión para hacerlos compatibles. Los dos conjuntos de propuestas y reivindicaciones son comparados, separándose las cuestiones en las que hay convergencia de las que hay divergencia. Los temas

convergentes no exigen discusión, debiendo canalizarse el esfuerzo hacia el debate de los temas divergentes. Resueltas las divergencias, el gobierno elabora su presupuesto y si constata que las demandas son muy superiores a la capacidad de financiación existente, tiene que realizar recortes. Estos pueden hacerse por el propio gobierno que elaborará una propuesta presupuestaria que discutirá con la población en reuniones y asambleas, o puede optar por celebrar estas para realizar posteriormente los recortes.

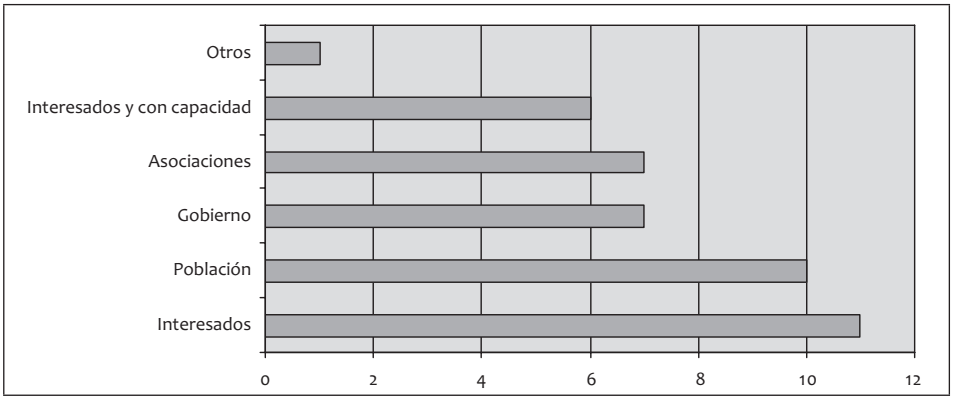
En el caso de las experiencias españolas, solo una de ellas, la realizada en el municipio de Leganés, ha respondido que el gobierno es el único que puede tomar la iniciativa de hacer propuestas para el presupuesto. En cambio, para las experiencias de Terrasa, Sant Joan d'Alacant y Santo Domingo de la Calzada son los vecinos los que pueden tomar la iniciativa. Ampliando el espacio, para las de Córdoba, Sevilla, Málaga, Móstoles, Algeciras, Novelda y Ferrol, son los ciudadanos interesados los que pueden tomar la iniciativa. Pero, en otras experiencias, como las de Elche, Puerto Real, Tudela y San Fernando de Henares, aparece que los ciudadanos no solo deben tener interés, sino además capacidad para tomar la iniciativa.

Hay otras que consideran que el número de actores que pueden tomar la iniciativa de hacer propuestas para el presupuesto es múltiple, es el caso de las experiencias de Albacete y Logroño que incluyen al gobierno, los vecinos y a las asociaciones; o a las de Segovia, Madrid y Santa Cristina d'Aro que además de esos tres incluyen también a los ciudadanos interesados.

Como podemos ver en la Figura 8, en la mayoría de las experiencias, los ciudadanos se consideran los actores principales con capacidad para presentar propuestas sobre el presupuesto municipal. Un sistema mixto en el que trabajaran coordinadamente todos los actores, es decir el gobierno municipal y los ciudadanos organizados o no, sería la mejor opción para solucionar algunos de los problemas técnicos con los que se enfrentan muchas de las experiencias.

FIGURA 8

Facultad de iniciativa de las propuestas de los presupuestos participativo



Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Según el Cuadro 1, fueron identificadas 70 experiencias de presupuesto participativo en España considerando el período 2001-2010. El análisis de 26 de ellas, incluyendo las más significativas, basado en las variables consideradas más relevantes por Pires y Pineda (2008a) para una tipología de este método de gestión presupuestaria, permitió, en la sección anterior, caracterizar a grandes trazos cómo se ha producido la implantación del presupuesto participativo en el país. Los aspectos predominantes de este método en España, desde su puesta en marcha hasta hoy, son sintetizados en el Cuadro 2.

CUADRO 2

Aspectos predominantes del presupuesto participativo en España, 2001-2010

Variables relevantes configuradoras del Presupuesto Participativo	Características predominantes (en porcentajes) de los casos españoles de Presupuesto Participativo
Objetivos del proceso participativo	Deliberación: 81%
Fases del proceso presupuestario en que se produce la participación	Elaboración: 77%
Objeto de la deliberación en las reuniones y asambleas ciudadanas	Una parte de las inversiones: 81%
Iniciativa de implantación del proceso participativo	Uno o varios concejales: 54%
Criterios para poder participar	Vecino: 73%
Ámbito de las deliberaciones	Mixto (territorial y temático): 46%
Formas de participación	Reuniones y asambleas: 100%
Formas de regulación de la participación ciudadana y de sus impactos sobre el presupuesto público	Ley o reglamento local: 54%
Poder de iniciativa para presentar propuestas para la deliberación en el proceso participativo	Ciudadanos interesados: 42%

Fuente: Elaboración propia.

De los nueve criterios utilizados en el análisis, sólo cuatro han resultado útiles para obtener unos modelos ideales que incluyan el conjunto de experiencias estudiadas. Las razones para la no utilización de los otros criterios son, en unos casos, como en el de la fase del proceso en la que se da la participación de los ciudadanos, al haber entendido la mayoría de los que respondieron que se preguntaba por el propio proceso de participación y no por las fases del proceso presupuestario, en otros, al no presentar diferencias significativas que fueran de utilidad.

No se han encontrado con modelos puros, sino tres tipos ideales que reúnen algunas características comunes importantes, sintetizadas en el Cuadro 3, pero en las

que también se perciben diferencias, producto quizá de su adaptación al contexto local. Eso significa que casi ninguna experiencia se ajustará del todo a los modelos propuestos, aunque sí compartirán rasgos básicos de los mismos.

CUADRO 3

Modelos de presupuestos participativos

Objetivo	Objeto	Iniciativa de implantación	Formas de participación
Deliberación	Una parte de las inversiones	Uno o varios concejales del equipo de gobierno	Reuniones y asambleas Canales virtuales
Deliberación Consulta	Una parte de las inversiones	Varias opciones	Reuniones y asambleas Canales virtuales
Transparencia Deliberación Participación	Una parte de las inversiones Una parte de los gastos	Alcalde	Reuniones y asambleas Investigaciones y encuestas Canales virtuales Reuniones con responsables de políticas públicas

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver en el Cuadro 3, lo que más diferencia a los distintos modelos es la cantidad y variedad de objetivos y las formas de participación, en cambio existen menos diferencias en cuanto al objeto y la iniciativa de implantación. Ello viene a demostrar que las experiencias están vivas y son dinámicas, algo fundamental si se quiere mantenerlas durante mucho tiempo.

Además se observa en las experiencias españolas de presupuesto participativo, que:

- Excepto en la regulación de las experiencias, no existe una correlación clara entre el partido político que gobierna el municipio y un modelo de experiencia; ni tampoco se ha encontrado, como señala Ganuza (2007: 30), familias de presupuestos participativos más o menos relacionadas a uno u otro partido. Las experiencias gestionadas por el Partido Popular están siempre reguladas por normas o reglamentos aprobados por el gobierno municipal, en cambio en el caso de las experiencias en municipios gobernados por el Partido Socialista, Izquierda Unida o una coalición de ambos, se da mayoritariamente la auto-regulación.

- No se han encontrado fuertes similitudes por el tamaño de población de los municipios que han puesto en marcha las experiencias, ni con la fecha de su creación.

- Existe una gran coincidencia respecto al área del ayuntamiento encargada de poner en marcha e implementar las experiencias, siendo normalmente la de

participación ciudadana la encargada de ello. En Tudela (Concejalía de Hacienda) o Getafe y Albacete (Alcaldía), al depender de órganos con mayor peso político, el proyecto parece tener, en ese aspecto, mayor solidez y mejores posibilidades. Lo contrario puede ocurrir cuando la gestión de la experiencia queda en manos de personas de fuera del ayuntamiento, como es el caso de Logroño y Almería, en los que son las Federaciones de Asociaciones de Vecinos las que gestionan el proceso.

5. CONCLUSIONES

Aunque las primeras experiencias españolas seguían claramente el modelo de Porto Alegre[27], la mayoría de las que hay ahora han ido adaptando la metodología a su contexto[28]. Algo sobre lo que, desde el principio, insistían constantemente los responsables de la de Porto Alegre cuando en España participaban en conferencias, seminarios o cursos. También es cierto que las nuevas experiencias tienen un mayor conjunto de metodologías en las que fijarse, algo que suelen hacer los responsables políticos o técnicos cuando deciden poner en marcha el proceso. Sin embargo, es necesario que se avance en el desarrollo de mecanismos de relación entre la sociedad civil y el gobierno municipal con el objetivo de garantizar que las formas de participación sean incorporadas a la "cultura política" de la comunidad donde se ponen en marcha.

Pero no sólo se han ido creando metodologías distintas, sino que además estas han ido sufriendo modificaciones ante la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades. La sostenibilidad de las experiencias, es decir su consolidación y mantenimiento en el tiempo, es uno de los mayores problemas con los que se enfrentan y lo que también ha suscitado cambios.

En España, la fuerte crisis financiera que sufren los ayuntamientos, unido a las elecciones municipales, ha provocado durante el año 2011 cambios, retrasos y paralizaciones en muchas de las experiencias existentes. Los resultados de las elecciones municipales, con el triunfo del Partido Popular en muchas de las ciudades donde estaban consolidadas (Sevilla, Getafe, Albacete, etc.), tampoco han servido para clarificar la situación. Es el momento, por tanto, de reflexionar sobre el desarrollo de las experiencias, crear espacios de formación para mejorar el conocimiento de todos los actores y realizar las modificaciones necesarias.

Muchas de las experiencias deben aprovechar esta nueva situación, como se puede apreciar en alguna de las respuestas del cuestionario sintetizadas en la Tabla del Anexo II, para recuperar el sentido del proyecto de presupuesto participativo,

27 Según la tipología elaborada por Sintomer, Herzberg y Röcke, para su investigación, las experiencias españolas están englobadas dentro del modelo Porto Alegre adaptado (Sintomer *et al.,* 2008).

28 Sobre las experiencias de la provincia de Barcelona, véase Blanco y Ballester, 2011.

que consiste en la incorporación de los ciudadanos como actores en la toma de decisiones presupuestarias. Deben diferenciar más claramente cuál es el fin del medio, porque se percibe en muchas de las estudiadas que el medio utilizado, es decir la metodología, se ha convertido en un fin en sí mismo. Lo que más importa en estas experiencias es el proceso y no lo que se pretende conseguir con este.

Pero, a pesar de las limitaciones y problemas que puede presentar una experiencia como esta, tan compleja, los aspectos positivos, como la satisfacción de los ciudadanos que participan, la mayor transparencia del presupuesto municipal, los cambios de cultura política o los cambios en los mecanismos de gestión, entre otros, no pueden olvidarse y así ha sido señalado por muchos organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE o el Consejo de Europa.

Esperamos que las configuraciones presentadas y las tipologías propuestas en este trabajo sirvan para conocer más sobre las experiencias españolas de presupuesto participativo, contribuyan a la diseminación de las prácticas y sirvan para identificar y construir tácticas y estrategias de mejora. También creemos que puede utilizarse como herramienta para realizar investigaciones comparadas a nivel internacional. Teniendo en cuenta la naturaleza dinámica y las innumerables posibilidades de adaptación de la metodología presupuestaria participativa, las comparaciones internacionales podrán ser muy útiles para comprender las posibilidades de permanencia del presupuesto participativo como innovación institucional y sus potencialidades para impulsar cambios tanto en las técnicas presupuestarias utilizadas habitualmente, como en las formas de relación, en contextos democráticos, entre gobiernos locales y comunidades.

Finalmente, se debe asumir que lo que garantiza el contenido democratizante y eficiente de las experiencias no es tanto la metodología utilizada al principio de su puesta en marcha, sino que la metodología y los procedimientos utilizados vayan mejorando con el tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Allegretti, G., García Leiva, P. y Paño Yañez, P. (2011), *Viajando por los Presupuestos Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizaje.* Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.

Baierle, S. (2009), "Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo", *Coleção Cadernos da CIDADE,* 12(15): 1-43.

Baiocchi, G. (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", *Politics and Society*, 29(1): 43-72.

Balcão, N. y Maranhão, T. (2002), "Balanço político e desafios de continuidade do Orçamento Participativo", *Arquivos para Download.* Sao Paulo: Instituto Polis.

En línea: <http://www.polis.org.br/download/84.pdf> (consulta: 10 febrero 2011).

Barragán, V., Romero, R. y Sanz, J.M. (2011), "Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos" en A. Falck y P. Paño, eds., *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.

Beras, C. (2009), *Orçamento Participativo de Porto Alegre e as posibilidades para a Democracia Deliberativa no Brasil.* Porto Alegre: Dacasa Editora.

Blanco, I. (2002), "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Lisboa: CLAD.

Blanco, I. y Ballester, M. (2011), "¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, 5: 117-144.

Bou, J. (2010), *Refundar la democracia. Presupuestos Participativos en contextos diversos.* Sevilla: Editorial Atrapasueños.

Brillantes Jr., A.B. (2007), "The Philippines: civic participation in local governance -focus on subnational budgeting and planning", en A. Shah, ed., *Participatory budgeting.* Washington D.C.: The World Bank.

Cabannes, Y. (2005), "Presupuesto participativo y finanzas locales", *Programa de Gestión Urbana-ALC. UN-HABITAT.* Porto Alegre: Alcaldía Municipal de Porto Alegre.

Carneiro da Silva, E. (2009), "Entre o legal e o real: a autoridade da comunidade e do governo no desenvolvimento do Orçamento Participativo de Araraquara", *Temas de Administração Pública*, 4(5): 1-17 En línea <http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/rtap/arquivos_temas/no5/elielson.pdf> (consulta: 9 febrero 2011).

Chávez, D. (2005), "Democratizar la democracia: hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional", *Articles.* Ámsterdam: Transnational Institute, En línea: <http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar> (consulta: 10 abril 2010).

Costa, D. (2010), "Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros", *Cadernos Gestão Pública e Cidadania,* 15(56): 8-28.

Fedozzi, L. y Furtado, A. (2009), "Monitorizando el Presupuesto Participativo de Porto Alegre: una propuesta ilustrativa sobre indicadores de evaluación para procesos participativos", en M. Parés, coord., *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa.* Barcelona: Editorial Ariel.

Fernández Rodríguez, C.J. y Pineda Nebot, C. (2010), "La sostenibilidad de los presupuestos participativos: el caso del «Presupuesto Ciudadano» de Logroño", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 148: 159-189.

Ganuza, E. (2007), "Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España", *Documentos de Trabajo 1307.* Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

Goldfrank, B. (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, 26(2): 3-28.

Goldfrank, B. (2007), "Lessons from Latin America's experience with participatory budgeting", en A. Shah, ed., *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.

Gómez, E. (2007), "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo", *Revista Investigación y Desarrollo*, 15(1): 56-77.

Krylova, E. (2007), "Russia: civic participation in subnational budgeting", en A. Shah, ed., *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.

Lerner, J. y Van Wagner, E. (2006), "Participatory budgeting in Canada: democratic innovations in strategic spaces", *Articles*. Ámsterdam: Transnational Institute. En línea: <http://www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm> (consulta: 5 marzo 2010).

López Casas, C. (2010), "Los presupuestos participativos: una respuesta colectiva para problemas comunes. La experiencia de Getafe", *Documentación Social,* 159: 65-83.

Mantovaneli Jr., O. (2001), "Políticas públicas, gestão estratégica e sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo". Tesis doctoral, Universidade Estadual Paulista.

Marquetti, A. (2007), "Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificaçâo", en E. Dagnino y L. Tatagiba, orgs., *Democracia, sociedade civil e participaçao.* Chapecó: Argos.

Marquetti, A., Adriano de Campos, G. y Pires, R. (2008), *Democracia Participativa e Redistribuiçâo: Análise de experiências de orçamento participativo.* Sao Paulo: Xamá.

Mendes, D. (2004), *Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros*. Brasilia: Esaf.

Molina, J. (2010), *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente la administración local.* Madrid: Aranzadi.

Montecinos, E. (2009), "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* 44: 147-174.

Navarro, C. (2008), "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* 40: 81-102.

Nylen, W. (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

Paul, S. (2007), "India: civic participation in subnational budgeting", en A. Shah, ed., *Participatory Budgeting.* Washington D.C.: The World Bank.

Pérez Serrano, J., Castaño, A. y Manjavacas, J.M. (2009), *Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana. Los presupuestos participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes.* Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Pineda Nebot, C. y Fernández Rodríguez, C.J. (2004), "Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 28-29: 119-136.

Pineda, C. (2004), "Los presupuestos participativos en España: un balance provisional", *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 78: 64-76.

Pineda, C. (2004a), "Participación presupuestaria: las experiencias de Albacete, Logroño y Madrid", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* 298-299: 333-356.

Pineda, C. (2004b), "Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos", *Temas para el Debate,* 113: 41-44.

Pineda, C. (2009), "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* 311: 279-301.

Pineda, C. y Pires, V. (2011), "El Presupuesto Participativo y los niños: Brasil y España", *Revista de Estudios Locales*, en prensa.

Pires, V. (2000), "Límites y potencialidades del presupuesto participativo", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 42: 81-123.

Pires, V. y Pineda, C. (2008), "Formación y preparación de los actores del Presupuesto Participativo", *Revista de Estudios Locales,* 113: 54-75.

Pires, V. y Pineda, C. (2008a), "Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* 308: 206-244.

Pires, V. y Pineda, C. (2010), "Control social del gasto público: objetivos, mecanismos, requisitos y desafíos", *Revista de Estudios Locales,* 134: 36-55.

Ribeiro, A.C, y Grazia, G. (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil– Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Ed. Vozes.

Sousa Santos, B. (1998), "Budgetings in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, 26(4): 461-510.

Sousa Santos, B. (2002), "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva, en B. Sousa Santos, org., *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Río de Janeiro: Civilização Brasileira

Serafim, L. y Teixeira, A.C. (2006), "Balanço e desafios do Orçamento Participativo – Gestão 2005-2008", *Arquivos para Download.* São Paulo: Instituto Polis. En línea: <http://www.polis.org.br/download/282.pdf>. (consulta: 12 febrero 2011).

Shall, A. (2007), "Sub-Saharan Africa's experience with participatory budgeting", en A. Shah, ed., *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.

Shall, A. (2007a), "South Africa: Civic Participation in Local Government Policy Making and Budget Process", en A. Shah, ed., *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank.

Sintomer, Y. (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31: 63-93.

Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röke, A. (2008), *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public.* París: La Découverte.

Souza, C. (2001), "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions", *Environment and Urbanization*, 13(1): 159-184

Souza, A. (2010), "A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma análise da Transição Política em Porto Alegre (1990-2009)". Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.

Subirats, J., Blanco, I., Brugue, Q, Gomà, R, Font. J, Jarque, M. y Medina, L. (2001), *Experiències de participació ciudadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Subirats, J. (2005), "Democracia, participación y transformación social", *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, 4(12): 104-111.

Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007), "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas: CLAD.

Vitale, D. (2004), "Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo", en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Madrid: CLAD

Wampler, B. (2004), "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", *Latin American Politics & Society*, 46(2): 73-99.

ANEXO I

CUESTIONARIO ENVIADO A LOS AYUNTAMIENTOS

Municipio: _____
Fecha de inicio: _____
Unidad responsable de las respuestas: _____
Nombre de la persona que responde: _____

1. ¿Cuál es objetivo principal que se persigue con el proceso presupuestario participativo?

   a-( ) Transparencia
   b-( ) Control por parte de la población, para combatir la corrupción y los abusos
   c-( ) Consulta para conocer la voluntad popular
   d-( ) Deliberación compartida con la población
   e-( ) Otros: _____

2. ¿En qué fase(s) del proceso se da la participación ciudadana?

   a-( ) En los planes plurianuales
   b-( ) En la elaboración
   c-( ) En la aprobación
   d-( ) En la ejecución
   e-( ) En el control/evaluación
   f- ( ) Otro: _____

3. ¿Si la participación es deliberativa, cuál es el objeto de esa deliberación?

   a-( ) Una parte de las inversiones
   b-( ) Todas las inversiones
   c-( ) Todos los gastos
   d-( ) Ingresos y gastos
   e-( ) Directrices de políticas públicas
   f- ( ) Otros: _____

4. ¿De quién partió la iniciativa de implantación del Presupuesto Participativo?

   a-( ) Del Alcalde
   b-( ) De uno o varios concejales del equipo de gobierno
   c-( ) De una ONG o fundación
   d-( ) De las asociaciones de vecinos
   e-( ) Otras asociaciones
   f- ( ) Otros: _____

5. ¿Qué se exige a un ciudadano para poder participar?

a-( ) Ser vecino
b -( ) Tener derecho al voto
c-( ) Ser representante de una asociación inscrita en el Ayuntamiento
d-( ) Ser miembro de una asociación
e-( ) Trabajar en el municipio
f- ( ) Otro:_____

6. ¿Cuál es el ámbito de discusión de las prioridades?

a-( ) Territorial (distrito o barrio)
b-( ) Temático
c-( ) Públicos específicos (mujeres, niños, jóvenes...)
d-( ) Mixto
e-( ) Otro:_____

7. ¿Cuál(es) es (son) la forma(s) de participación?

a-( ) Investigaciones y encuestas
b-( ) Reuniones y asambleas
c-( ) Canales virtuales
d-( ) Reuniones con responsables de las políticas públicas
e-( ) Otro:_____

8. ¿Cómo está regulada la participación?

a-( ) Auto-regulación
b-( ) Ley o reglamento local
c-( ) Ley o decreto de nivel de poder superior (central, autonómico)
d-( ) No regulado
e-( ) Otro:_____

9. ¿Quién puede tomar la iniciativa de hacer propuestas para el presupuesto?

a-( ) el gobierno, que consulta a la población
b-( ) la población, que ofrece sugerencias al gobierno
c-( ) todos los que estén interesados
d-( ) todos los que estén interesados y tengan capacidad para ello
e-( ) las asociaciones
f- ( ) Otro:_____

ANEXO II

TABLA 1

Tipología de presupuesto participativo según varios criterios[29]

Objetivo	Fases	Objeto de deliberación	Iniciativa implantación	Habilitación de los participantes	Ámbito	Formas de participación	Regulación	Iniciativa de las propuestas
Transparencia	*Plurianual*	*Una parte de las inversiones*	*Alcalde*	*Vecino*	*Territorial*	*Investigaciones y encuestas*	*Auto-regulación*	*Gobierno local*
Getafe Sevilla Madrid Móstoles Elche Algeciras Logroño Petrer Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Madrid Santo Domingo de la Calzada	Córdoba Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Terrasa Leganés Málaga Castellón Móstoles Elche Almería Algeciras Logroño Puente Genil Petrer Puerto Real Segovia San Fernando de Henares Novelda Santo Domingo de la Calzada	Albacete Madrid Terrasa Málaga Móstoles Almería Logroño Petrer Segovia Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Córdoba Getafe Sevilla Madrid Terrasa Málaga Castellón Móstoles Elche Algeciras Puente Genil Puerto Real Sant Joan d'Alacant Segovia Tudela Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Terrasa Castellón Elche Almería Logroño Puente Genil Santa Cristina d'Aro	Albacete Madrid Elche Algeciras Logroño Puente Genil Santa Cristina d'Aro	Córdoba Getafe Sevilla Leganés Elche Almería Algeciras Logroño Puerto Real Sant Joan d'Alacant Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro	Albacete Madrid Leganés Logroño Puente Genil Segovia Santa Cristina d'Aro

29 Este cuadro fue elaborado para realizar una lectura horizontal.

Objetivo	Fases	Objeto de deliberación	Iniciativa implantación	Habilitación de los participantes	Ámbito	Formas de participación	Regulación	Iniciativa de las propuestas
Control	*Elaboración*	*Inversiones*	*Concejal equipo gobierno*	*Elector*	*Temático*	*Reuniones y asambleas presenciales*	*Ley o Reglamento local*	*Población*
Algeciras Petrer Santa Cristina d'Aro	Córdoba Albacete Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Leganés Málaga Castellón Móstoles Elche Almería Algeciras Logroño Petrer Puerto Real Segovia San Fernando de Henares Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Santa Cristina d'Aro	Córdoba Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Terrasa Leganés Elche Algeciras Petrer Puerto Real Sant Joan d'Alacant San Fernando de Henares Novelda Santa Cristina d'Aro		San Fernando de Henares Novelda	Córdoba Albacete Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Terrasa Leganés Málaga Castellón Móstoles Elche Almería Algeciras Logroño Petrer Puerto Real Sant Joan d'Alacant Segovia Tudela San Fernando de Henares Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Albacete Jerez de la Frontera Sevilla Terrasa Málaga Castellón Móstoles Puente Genil Petrer Segovia Tudela San Fernando de Henares Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Albacete Madrid Terrasa Castellón Logroño Puente Genil Sant Joan d'Alacant Segovia Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada

Objetivo	Fases	Objeto de deliberación	Iniciativa implantación	Habilitación de los participantes	Ámbito	Formas de participación	Regulación	Iniciativa de las propuestas
Consulta	*Aprobación*	*Gastos*	*ONG-Fundación*	*Representante de asociación*	*Público específico*	*Canales virtuales*	*Ley o decreto de nivel de poder superior*	*Todos los que estén interesados*
Terrasa Algeciras Puente Genil Petrer Puerto Real Segovia Santo Domingo de la Calzada	Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Málaga Elche Algeciras Logroño Petrer Puerto Real Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Albacete Ferrol Santa Cristina d'Aro		Albacete Madrid Málaga Castellón Santa Cristina d'Aro	Córdoba Sevilla Elche Santa Cristina d'Aro	Córdoba Getafe Jerez de la Frontera Terrasa Leganés Málaga Algeciras Puerto Real Santa Cristina d'Aro		Córdoba Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Málaga Móstoles Algeciras Segovia Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro

Objetivo	Fases	Objeto de deliberación	Iniciativa implantación	Habilitación de los participantes	Ámbito	Formas de participación	Regulación	Iniciativa de las propuestas
Deliberación	*Ejecución*	*Ingresos y Gastos*	*AA.VV.*	*Miembro asociación*	*Mixto*	*Reuniones con responsables políticas públicas*	*No regulado*	*Todos los que estén interesados y tengan capacidad*
Córdoba Albacete Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Terrasa Málaga Castellón Móstoles Almería Algeciras Logroño Puente Genil Petrer Puerto Real Sant Joan d'Alacant San Fernando de Henares Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Getafe Sevilla Madrid Elche Algeciras Logroño Puerto Real Sant Joan d'Alacant Tudela Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro	Santa Cristina d'Aro	Córdoba Castellón Almería	Málaga Almería Petrer Puerto Real Tudela San Fernando de Henares Santa Cristina d'Aro	Córdoba Albacete Getafe Málaga Móstoles Algeciras Petrer Puerto Real Sant Joan d'Alacant Segovia Ferrol Santa Cristina d'Aro Santo Domingo de la Calzada	Jerez de la Frontera Madrid Terrasa Leganés Móstoles Algeciras Santa Cristina d'Aro		Jerez de la Frontera Elche Petrer Puerto Real Tudela San Fernando de Henares

Objetivo	Fases	Objeto de deliberación	Iniciativa implantación	Habilitación de los participantes	Ámbito	Formas de participación	Regulación	Iniciativa de las propuestas
Otros Getafe Sevilla Madrid Leganés Castellón Elche Petrer Tudela Ferrol	*Control/ Evaluación* Córdoba Albacete Getafe Jerez de la Frontera Sevilla Madrid Leganés Málaga Castellón Móstoles Elche Algeciras Logroño Puente Genil Petrer Puerto Real Novelda Ferrol Santa Cristina d'Aro	*Directrices de políticas públicas* Santa Cristina d'Aro	*Otras asociaciones*	*Trabajar o estudiar municipio* Málaga Elche Santa Cristina d'Aro	*Otros* Petrer Santo Domingo de la Calzada	*Otros* Terrasa Logroño Santo Domingo de la Calzada	*Otros* Madrid Logroño	*Asociaciones* Madrid Castellón Logroño Petrer Segovia Santa Cristina d'Aro
	Otros Córdoba Madrid Terrasa Elche	*Otros* Getafe Sevilla Algeciras Sant Joan d'Alacant Tudela	*Otros* Getafe Tudela Ferrol	*Otros* Leganés Logroño Novelda Ferrol Santo Domingo de la Calzada				*Otros* Albacete Madrid

Fuente: Elaboración propia.

Experiencias y Casos

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 7, enero-junio 2012, pp. 93-123
ISSN: 1134-6035

Calidad y nuevas tecnologías como ejes del proceso de modernización de la Administración pública: el enfoque integrado de la Escola Galega de Administración Pública

Moneyba González Medina
Escola Galega de Administración Pública
moneyba.gonzalez@gmail.com

Belén Murillo Gorozarri
Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes
belen_m_g@hotmail.com

Rocío Fentanes Fortes
Escola Galega de Administración Pública
rocio.fentanes.fortes@xunta.es

Carmen Voces López
Escola Galega de Administración Pública
carmen.voces.lopez@xunta.es

Resumen

En la última década, se ha ido configurando un marco normativo y político que pone el acento en la introducción de sistemas de calidad y el uso intensivo de las TIC en la gestión pública, convirtiéndolas en dos líneas de transformación clave de los procesos de modernización administrativa en un contexto de gobernanza. Por ello, con el objetivo de adaptarse a las necesidades de una sociedad abierta y compleja, la Escola Galega de Administración Pública *ha puesto en marcha una estrategia de modernización a partir de un enfoque integrado en el que las dimensiones de calidad e introducción de las nuevas tecnologías se refuerzan mutuamente, convirtiéndose en los ejes de cambio de su modelo de gestión. Así, se describirá cómo la combinación de estas dos dimensiones se encuentra presente en cada uno de los proyectos a través de los que la EGAP despliega dicha estrategia, contribuyendo, desde una orientación hacia la mejora continua, no sólo a la satisfacción de las expectativas de sus usuarios/as y a la provisión de servicios de máxima calidad, sino también a un proceso más amplio de transformación hacia una Administración pública más transparente, participativa, responsable y eficiente.*

Palabras clave

Administración electrónica, calidad, EFQM, evaluación de resultados, planificación estratégica, gestión pública, interoperabilidad.

Quality and new technologies as axis of the process of modernization in the Public Administration: Integrated approach of the Galician School of Public Administration

Abstract

Over the last decade a new political and regulatory framework has taken shape emphasizing the introduction of quality systems and intensive usage of ICT in the public management sector. These two concepts are key in the process of modernizing public administration within the context of governance. In response to an open society and it´s complex needs, the Galician School of Public Administration has launched a new strategy to modernize management in the public sector. This strategy focuses on the alignment of new technologies and quality procedures that become the axis on which change management models are developed. It will be described how the combination of these two key concepts can be found in every single project launched by the EGAP. While focusing on continual improvement, these concepts not only aim at satisfying users' expectations and supplying services of the highest quality, but also have a grander scope of moving towards a more accountable, open and efficient Public Administration.

Keywords

E-administration, quality, EFQM, outcomes evaluation, strategic planning, public management, interoperability.

Recibido: 5 de septiembre de 2011
Aceptado: 14 de diciembre de 2011

1. INTRODUCCIÓN

En la última década, en la Comunidad Autónoma de Galicia se ha ido configurando un escenario normativo que ha promovido tanto la introducción de instrumentos de mejora continua como el empleo de las nuevas tecnologías en la gestión pública. Desde estos presupuestos, la *Escola Galega de Administración Pública*[1] (EGAP) ha querido aprovechar este contexto para poner en marcha una estrategia de modernización de los servicios que presta, basada en la implementación conjunta de ambas líneas de transformación.

De esta manera, la EGAP asumió el reto de diseñar una estrategia de modernización global, superadora de ejercicios aislados que, basándose en la calidad y en las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) y de acuerdo con las corrientes de modernización administrativa presentes en el contexto normativo estatal y autonómico, no sólo contribuyera a mejorar la gestión interna de la Escuela y la prestación de sus servicios, sino que se concibiese como un instrumento de innovación en la relación con las personas usuarias de estos, posibilitando nuevas pautas de interacción con las mismas.

Partiendo de un enfoque sistémico, que considera las organizaciones como un agregado de variables (objetivos, estructura, recursos humanos, tecnología y procedimientos administrativos) que modifican sus propias configuraciones y sus sistemas de interacción con el resto de las variables en función de las exigencias del entorno de la organización (Ramió, 1999: 266), el presente artículo analiza la incidencia de las variables "calidad" y "nuevas tecnologías" en el proceso de cambio organizativo de la *Escola Galega de Administración Pública*, a partir de la descripción de las distintas iniciativas y actuaciones que se están llevando a cabo en el marco de su proyecto integral de modernización. Así, este trabajo se plantea como un estudio de caso, destinado a describir las iniciativas que lo componen, poniendo el énfasis en la impronta de la calidad y las TIC en el proceso de cambio, tratando de aportar datos empíricos que pongan de manifiesto la importancia de desarrollar una estrategia combinada, basada en la calidad y en las nuevas tecnologías, en los procesos de reforma de las administraciones públicas.

Con este propósito, el análisis y la descripción de los proyectos e iniciativas desarrolladas en el marco de esta estrategia se presentan desde un triple enfoque que implica el análisis de la evolución de la propia organización, de los procesos de trabajo requeridos para su implementación y, por último, de los resultados alcanzados. Para ello, se parte de una metodología basada en el análisis documental de los informes y las memorias de los proyectos descritos, así como de la normativa aplicable; y en la observación directa del proceso de cambio de la organización objeto de análisis.

1 La EGAP es un organismo autónomo adscrito a *la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza* (Ley 4/1987, de 27 de mayo, de creación de la EGAP, modificada por la Ley 10/1989, de 10 de julio), encargado de las tareas de selección y formación del personal al servicio de la Administración pública gallega, así como del estudio y la difusión de la investigación en el ámbito de las ciencias de la Administración.

Asimismo, se toma como marco de referencia el proceso de modernización de la administración pública y el desarrollo normativo que, en materia de calidad y de servicios digitales, se ha producido tanto a nivel estatal como autonómico.

2. ELEMENTOS CARACTERIZADORES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Al analizar la evolución de la gestión pública, se observa que la calidad y el desarrollo de la administración electrónica constituyen dos líneas de transformación que han cobrado distinto protagonismo a medida que avanzan los procesos de modernización de la administración pública.

El dominio de la *Nueva Gestión Pública,* que marcó el auge de la calidad total (*Total Quality Management)*, se sitúa en la década de los ochenta y principios de los noventa bajo la hegemonía de la agenda neoliberal. En este período, el énfasis en las "3 E" (Economía, Eficiencia y Eficacia) llevó a que la agenda de reformas estuviera dominada por la "ingeniería de procesos", la evaluación de los servicios y la satisfacción de los usuarios/as con el objetivo de compatibilizar la situación deficitaria de la administración con la prestación de servicios de calidad (Ballart y Ramió, 2000).

Los modelos de gestión basados en este paradigma tienen como objetivo último la búsqueda de la "calidad total" en la producción de los bienes, mercancías y servicios que produce la organización partiendo de la "orientación al cliente" como principio rector de todas sus actividades, introduciendo una nueva concepción general de la gestión (Ehrenberg y Stupak, 1994; Parrado y Ruiz, 1999; Bañón y Carrillo, 1996; Domínguez, 2004) basada en los siguientes elementos (Voces, Rodríguez y Caínzos, 2009: 14-15):

- Concepción holística de la calidad, que abarca toda la organización y todos los procesos que en ella tienen lugar y en cuya generación han de estar implicados todos los miembros de la organización.

- Vinculación entre calidad interna (hacia dentro de la propia organización) y externa (orientada al usuario o consumidor).

- Búsqueda de la satisfacción de las expectativas de los clientes al menor coste posible.

- Adopción de una visión corporativa en la que exista una única estrategia hacia un único fin: la calidad y la mejora constante.

- Impulso de la participación de los trabajadores en el objetivo global de la calidad; el trabajo en equipo y la toma de decisiones compartidas adquieren especial importancia.

- Atribución de relevancia a los procesos a cuya mejora continua se deben encaminar de manera preferente los esfuerzos de los gestores.

- Establecimiento de sistemas de medición que permitan contar con datos objetivos sobre la marcha de los procesos, la calidad de los productos y el grado de cumplimiento de los objetivos fijados, información que será la base para la toma de decisiones estratégicas.

Hacia finales de los noventa y en la primera década del siglo XXI, con la revolución tecnológica, se fue consolidando una nueva dinámica orientada a la creación de entornos cooperativos para hacer frente a la complejidad de las demandas de las sociedades contemporáneas y a los nuevos retos derivados de la globalización. Así, empieza a hablarse del paradigma de la gobernanza (Kooiman, 2002; Mayntz, 2000; Cerrillo i Martínez, 2005; Prats i Catalá, 2005) para hacer referencia a un nuevo marco complejo de relaciones entre los agentes intervinientes en la toma de decisiones y en la prestación de los servicios públicos. En este contexto, se multiplican las experiencias que persiguen la puesta en marcha de fórmulas de colaboración, la comunicación e intercambio de información, así como la eliminación de barreras personales, temporales y espaciales en el ámbito de la prestación de servicios públicos. En el desarrollo de estas fórmulas, como se ha señalado, la revolución tecnológica ha desempeñado un papel clave: "Los medios electrónicos pueden contribuir decididamente a mejorar la gobernanza de nuestro tiempo. Desde esta perspectiva los medios electrónicos pueden ser utilizados no sólo para mejorar la eficacia administrativa sino también para contribuir a una mayor transparencia administrativa, una mejor participación ciudadana en las administraciones públicas y una más intensa rendición de cuentas" (Cerrillo i Martínez, 2010: 48).

En este escenario complejo, resulta fundamental para la gestión pública el desarrollo de instrumentos que permitan formular políticas sobre la base del conocimiento de la realidad (técnicas de diagnóstico), con altas dosis de creatividad y con visión estratégica, y que faciliten el trabajo con diferentes organizaciones, departamentos y servicios. Dicha formulación debe responder al enfoque de sistemas, con una idea clara de los actores implicados (y de sus recursos), las interconexiones y los objetivos a conseguir. En este sentido, el *management* deja de ser concebido principalmente como planificación y control para visualizarse ante todo como dirección, estrategia o política, o, mejor, como asunción de la responsabilidad por la acción colectiva (Prats i Catalá, 2005: 125). De este modo, los últimos treinta años de modernización administrativa pasan por tres fases inspiradas por distintas "ideas fuerza": la racionalidad burocrática, la calidad total y la interoperabilidad[2], que sirven para sostener la tesis

2 Según el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica: "La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones públicas; para la

del paso de la administración (burocracia) a la gerencia (*management)* y de la gerencia a la gobernanza (*governance*) (Prats i Catalá, 2005).

El contexto normativo de la reforma administrativa

En consonancia con lo anterior, la producción normativa en el contexto de la reforma administrativa se ha orientado claramente en los últimos años hacia dos temáticas fundamentales: el desarrollo de sistemas de calidad en la gestión y la introducción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en las organizaciones públicas. Estas temáticas se corresponden con dos momentos de desarrollo normativo bien diferenciados, tal y como puede observarse en el Cuadro 1.

El primer período, caracterizado por la promoción de herramientas de calidad en la gestión pública (normas ISO, EFQM, cartas de servicio, etc.), abarcaría los años 2005-2008. El segundo, que arrancaría con la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), marca un nuevo hito al reconocer, por primera vez en nuestro ordenamiento, el derecho de la ciudadanía a relacionarse electrónicamente con la Administración: "Con la aprobación de la LAECSP, se abre ahora una nueva oportunidad para una segunda generación de normas de las Comunidades Autónomas que regulen la administración electrónica y que impulsen a través del derecho un proceso de transformación de las administraciones públicas autonómicas basado en el uso intensivo de los medios electrónicos que facilite una administración pública no sólo más eficaz, sino también más transparente, más participativa, más responsable y en red" (Cerrillo i Martínez, 2010: 52). Así, puede observarse que la apuesta por las TIC y el uso de los medios telemáticos en la administración empieza a concebirse como un complemento de los instrumentos de calidad, es decir, como un medio que contribuye a reforzar la filosofía de la mejora continua[3].

No obstante, la introducción de las TIC en las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas, con el desarrollo de la LAECSP, se enfrenta a diferentes retos que afectan a la organización interna de la propia Administración y a la manera en que la ciudadanía se relaciona con ella (Cerrillo i Martínez, 2011: 34), poniéndose de manifiesto dificultades en la puesta en marcha de los servicios digitales previstos en

ejecución de las diversas políticas públicas; para la realización de diferentes principios y derechos; para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia; para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten nuevos servicios; todo ello facilitando el desarrollo de la administración electrónica y de la sociedad de la información."

3 Resulta ilustrativo el preámbulo del Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes, en el que se señala que: "El Gobierno de la Xunta de Galicia tiene dentro de sus ejes de actuación impulsar la modernización y la innovación tecnológica al objeto de potenciar la mejora de la calidad de servicio ofrecido a los ciudadanos, convirtiendo a la Xunta de Galicia en un modelo que sea referente para el desarrollo de la Administración electrónica en Galicia y en todos sus ámbitos."

la ley. En este sentido, en el Cuadro 2 se muestra el porcentaje de Comunidades Autónomas que han implementado las distintas actuaciones previstas en la legislación.

CUADRO 1

Marco normativo de modernización de la Administración pública

DESARROLLO NORMATIVO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Líneas
Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.								CALIDAD
Resolución de 6 de febrero de 2006, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se aprueban directrices para el desarrollo de los programas del marco general para la mejora de la calidad establecido en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio.								
Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.								
Decreto 235/2008, de 18 de septiembre, por el que se regula el Sistema de Calidad de Gestión de la Xunta de Galicia.								
Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.								SERVICIOS DIGITALES
Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.								
Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.								
Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.								
Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes.								
Decreto 218/2011, de 17 de noviembre, por el que se regula la certificación gallega de competencias digitales en ofimática.								

Normativa estatal Normativa autonómica gallega

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2

Desarrollo de la administración electrónica a nivel autonómico

SERVICIOS ELECTRÓNICOS A LA CIUDADANÍA	2009
Inicio de procedimiento	94,00%
Sede electrónica	33,00%
Registro electrónico	94,00%
Pago electrónico	93,00%
Comunicaciones Administrativas electrónicas	100,00%
Constancia de comunicaciones	94,00%
Notificaciones electrónicas	63,00%
Portal web	100,00%
No aportar documentos que ya obren en poder de la Administración	69,00%
Copias electrónicas	25,00%
Archivo de expedientes electrónicos	56,00%
Consulta electrónica de tramitaciones	75,00%
Canales de comunicación	73,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos del *Informe CAE 2009. La Administración Electrónica en las Comunidades Autónomas*[4].

La planificación estratégica en la Xunta de Galicia: calidad y TIC como ejes vertebradores

En este escenario normativo, la Xunta de Galicia impulsa varios instrumentos de planificación entre los que destaca el *Plan Estratéxico de Galicia 2010-2014*[5] (PEG 2010-2014)[6], que define sus líneas de acción atendiendo a dos directrices de desarrollo: la cohesión y la gobernanza.

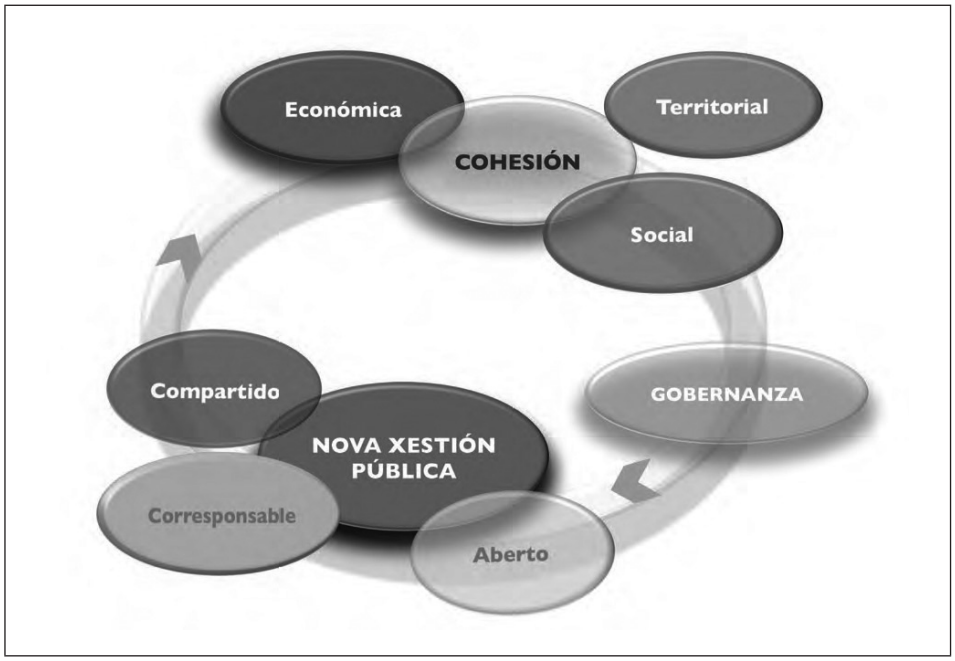
4 El número de Comunidades Autónomas que participan en el cálculo del porcentaje para cada indicador son: Registro electrónico y comunicaciones, administraciones electrónicas (16 CCAA) - Inicio procedimientos, pago electrónico, constancia, comunicaciones y portal web (15 CCAA) - No aportar documentos y consulta electrónica, tramitación (13 CCAA) - Notificaciones electrónicas y archivo expedientes electrónicos (12 CCAA) - Canales comunicación (11 CCAA) - Copias electrónicas (10 CCAA) - Sede electrónica (9 CCAA).

5 Plan Estratéxico de Galicia 2010-2014. Disponible en: <http://www.conselleriadefacenda.es/plan-estratexico/pdfs/plan_estratexico_version_web.pdf> (Consulta: 9 de agosto de 2011).

6 Este hecho conllevó la integración de las actuaciones emprendidas por la EGAP en una estrategia más amplia que exige una estrecha colaboración con otras entidades de la Xunta de Galicia, especialmente con la *Secretaría Xeral de Modernización e Innovación Tecnolóxica* y la *Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa* de la *Consellería de Presidencia, Administracións públicas e Xustiza*.

FIGURA 1.

Directrices de desarrollo del PEG 2010-2014



Fuente: Plan Estratéxico de Galicia 2010-2014.

El plan apuesta por un modelo de *gobernanza abierto, corresponsable y compartido*, que parte de la convicción de que para adaptarse a los nuevos modelos de relación es preciso un cambio normativo, organizativo y tecnológico que fomente y facilite la colaboración entre las administraciones públicas. Esta colaboración exige lo siguiente: que la ciudadanía perciba unos servicios públicos homogéneos, garantizándose el mismo nivel de calidad, acceso y servicio para todas las personas (abierto); que las administraciones se corresponsabilicen y cooperen, implantando los mismos estándares y procedimientos de actuación (corresponsable); y que se garantice la reutilización de las inversiones en sistemas de información, haciendo frente al reto de la interoperabilidad (compartido).

Teniendo presente este contexto, desde principios del año 2010, tras casi veinticinco años de historia, la *Escola Galega de Administración Pública* se propone iniciar un proceso de cambio organizativo y de gestión que persigue su adaptación a las necesidades de una sociedad abierta[7] y compleja. Por este motivo, aunque la labor de la

7 Para Henri Bergson (1845 – 1941) las sociedades abiertas son aquellas que tienen gobiernos tolerantes, que responden a las demandas de transparencia y flexibilidad de la ciudadanía. En estas sociedades se asume que el conocimiento es patrimonio de todos (Possenti, 1985: 283-290).

Escuela se orienta a la formación del personal de la administración pública gallega, también se ha considerado necesario extender su misión a la sociedad en su conjunto y convertirla en una "organización del conocimiento". De este modo, el impacto de su misión formativa, con la ayuda de las nuevas tecnologías, situaría a la organización más cerca de la visión de una EGAP moderna, que incorpora las nuevas tecnologías en la gestión del conocimiento y que presta sus servicios con la máxima calidad. Una EGAP abierta, de todos y para todos. No obstante, esta visión planteó el desafío de emprender toda una serie de reformas para prestar servicios de máxima calidad en un contexto de austeridad presupuestaria.

Para abordar estas reformas, la EGAP decidió combinar dos líneas de transformación clave para mejorar y adaptar sus servicios a los cambios que se estaban produciendo en la sociedad: la apuesta por la calidad y por los servicios digitales, aplicando un enfoque integrado a una estrategia alineada con los objetivos del PEG 2010-2014 de "Modernizar y promover la aplicación de las TIC en los ámbitos productivos, social y servicios públicos (E3: Economía del conocimiento, OE 3.2) y de Lograr una Administración moderna y próxima, optimizando los recursos materiales y humanos mediante la implantación de nuevos sistemas y procedimientos de gestión y generalizando el empleo de las TIC en todos sus ámbitos de actuación" (E5: Administración Austera, Eficiente y Próxima al Ciudadano, OE 5.1).

Teniendo en cuenta lo anterior, las líneas estratégicas en las que se ha basado la acción transformadora de la organización y de los servicios que presta la EGAP son las siguientes:

a) Compromiso con la modernización e innovación tecnológica en la administración pública gallega, mediante acciones como el incremento de la oferta formativa en la modalidad de teleformación.

b) Más formación práctica y en línea, con las necesidades reales de la administración y de los empleados públicos.

c) Más descentralización de la formación, con una actividad cada vez mayor en todo el territorio gallego, para que los empleados públicos puedan acceder a la formación en las mejores condiciones y conciliar los tiempos.

d) Transparencia y compromiso con los usuarios/as de la EGAP –administración, empleados públicos y docentes– mediante la evaluación continua, permanente y sistemática de la calidad y de la satisfacción con la formación.

e) Excelencia en la prestación de los servicios como eje transversal de la actuación de la Escuela, basada en herramientas y marcos de referencia como el Modelo Europeo EFQM de Excelencia, la norma UNE-EN ISO 9001:2008 o la metodología de Carta de servicios de la Xunta de Galicia.

f) Eficiencia en la gestión presupuestaria y austeridad, ofreciendo formación de calidad a un menor coste gracias a la introducción de mejoras en la gestión y al uso de las tecnologías.

3. LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DE LA EGAP

El desarrollo de las líneas estratégicas de la EGAP se está llevando a cabo a través de diversos proyectos cuyo denominador común es el uso intensivo de las TIC y la introducción de mejoras en la gestión derivadas de la implantación de sistemas de calidad. Como se podrá observar, ambos elementos se combinan en cada proyecto para implementar una estrategia integrada con la que la Escuela espera lograr el objetivo de prestar servicios de calidad, de acuerdo con las demandas de una sociedad cambiante y compleja.

Promoción de la calidad: EFQM, carta de servicios, SIAC e implantación de la norma UNE-EN ISO 9001:2008

En materia de gestión de la calidad, existen dos grandes tendencias que se materializan en la apuesta por la implantación de herramientas de calidad basadas en la ISO 9000 o normas similares, que están enfocadas fundamentalmente en el sistema productivo de la organización, o en la apuesta por la calidad total orientada a la mejora de la gestión y de los resultados de la organización, como es el caso del Modelo EFQM (*Fundación Europea para la Gestión de Calidad*)[8] de Excelencia (Membrado, 1999: 7). El Modelo EFQM establece un marco constituido por un conjunto de factores o criterios interrelacionados entre sí que definen a una organización teóricamente excelente, capaz de lograr y mantener los mejores resultados posibles. La aplicación de este modelo a una organización permite realizar una evaluación de los diferentes elementos que la integran (valores, modelo de gestión, procesos, resultados, etc.) y realizar comparativas, poniendo de manifiesto los puntos fuertes y las áreas de mejora de la organización evaluada y su situación respecto al nivel teórico de excelencia definido por el modelo. Desde esta perspectiva, *el* "Modelo EFQM de Excelencia" puede ser considerado como una herramienta de identificación de oportunidades de mejora, pero con la ventaja de que al utilizar un referente permite realizar una evaluación global, en profundidad y sistemática, sin descuidar ninguno de los aspectos importantes que pueden determinar la calidad de la organización (Maderuelo, 2002: 633).

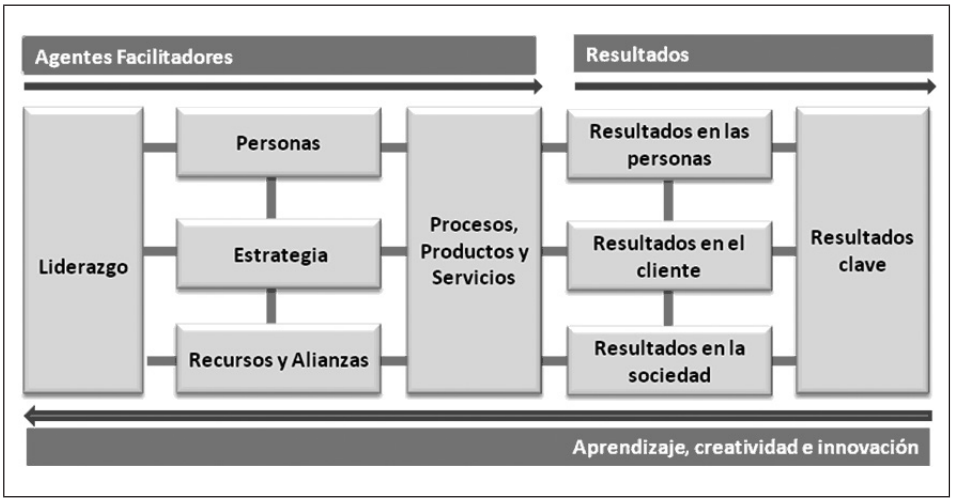
La EGAP apostó por el Modelo EFQM de Excelencia (versión 2010) como marco global de actuación para llevar a cabo su estrategia modernizadora, debido a que favorece la innovación y el aprendizaje de la organización, permitiéndole anticiparse a

8 El Modelo EFQM, cuyas siglas hacen referencia a la *European Foundation for Quality Management* tuvo sus orígenes en 1988. Véase <http://www.efqm.org>.

los cambios del entorno mediante un sistema de autoevaluación de cada uno de los aspectos clave en la gestión de la Escuela, relacionando los resultados obtenidos con los agentes facilitadores.

FIGURA 2

Modelo EFQM de Excelencia 2010



Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo EFQM.

Además de las acciones de mejora prioritarias definidas como resultado de la evaluación –carta de servicios, documentación y mejora de los procesos (UNE-EN ISO 9001:2008) y evaluación del clima laboral–, la EGAP ha ido desarrollando otros proyectos que contribuyen al refuerzo de su estrategia de modernización, como la reforma de su estructura orgánica, con la que se consigue la adaptación de la organización al ciclo PDCA[9] de mejora continua, o el desarrollo de un Sistema integral de evaluación de la calidad de la oferta formativa de la Escuela (SIAC).

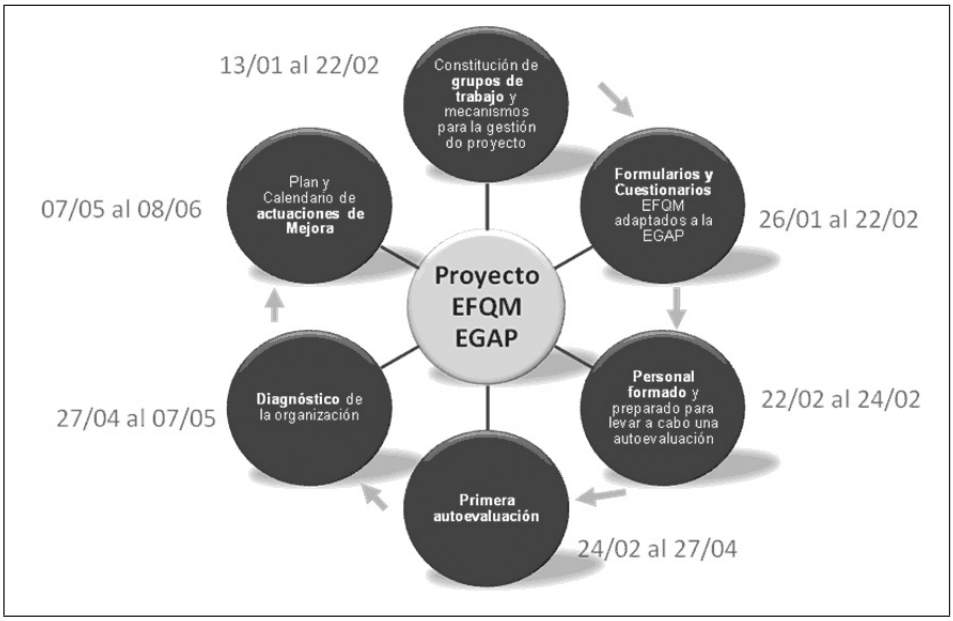
— *Implantación del Modelo EFQM en la EGAP*

El principal objetivo del proyecto de *Autoevaluación de la gestión de la EGAP según el Modelo EFQM de Excelencia* era obtener un diagnóstico inicial de la organización que posibilitase la elaboración de un plan de mejora y la articulación de medidas concretas para llevar a cabo las reformas. Los principales hitos en el marco de este proyecto se concretan en el siguiente gráfico:

9 También conocido como círculo de Deming, el ciclo PDCA de la mejora continua hace referencia a las siglas *Plan* –Planificar–, *Do* –Hacer–, *Check* –Verificar– y *Act* –Actuar–.

FIGURA 3

Implementación del proyecto de Autoevaluación de la gestión de la EGAP según el Modelo EFQM 2010



Fuente: Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad de la EGAP.

La puesta en marcha del proyecto requirió la constitución de un grupo de trabajo *ad hoc* integrado por personal de las distintas áreas organizativas y niveles jerárquicos de la EGAP. Asimismo, se emprendió la recopilación de la documentación de la Escuela con impacto en las distintas áreas de análisis del modelo y se pusieron en práctica los planes de comunicación y participación, basados en el uso de la Intranet, el correo electrónico y el desarrollo de sesiones informativas presenciales.

A lo largo de dos meses se celebraron las reuniones de consenso semanales destinadas a la evaluación de cada uno de los criterios y subcriterios del modelo. La participación del personal en los grupos de mejora y la necesidad de consensuar un diagnóstico en cada una de las sesiones supuso un valor en sí mismo, al fomentar el intercambio de ideas, el debate y la defensa de posiciones.

El aprendizaje adquirido por la EGAP tras el proceso ha resultado clave no sólo para la definición de las líneas de actuación sino también para su implementación, gracias a la participación activa del personal de la Escuela que ha contribuido a la apropiación del proyecto de mejora. Fruto del proceso, fueron identificados los puntos fuertes y débiles de la EGAP que sirvieron de base para la elaboración del "Plan de mejora" en el que se definieron y priorizaron las medidas que la organización debía poner en marcha en el marco de su estrategia de modernización.

Entre las fortalezas identificadas en este proceso destaca la promoción de acciones de reestructuración organizativa orientadas a alcanzar una mayor funcionalidad y eficiencia, a pesar de la reducción del presupuesto, consiguiendo aumentar el número de servicios prestados en los últimos años[10]. A partir de estas consideraciones se llevó a cabo una reestructuración interna de la Escuela mediante el Decreto 175/2010, de 14 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Escola Galega de Administración Pública[11], con el objetivo de evitar la duplicidad de atribuciones de los servicios y proceder con mayor racionalidad y eficiencia en la gestión de los recursos a la hora de planificar y gestionar las actividades formativas. Esta reestructuración se concretó con la creación del Servicio de Programación de Actividades de Formación y el Servicio de Gestión de Actividades de Formación y Selección, modificando la anterior configuración de los servicios de formación que respondía al tipo de destinatarios –administración autonómica, por una parte, y administración local y otras administraciones, por otra– y en la que cada uno desarrollaba las funciones de planificación y de gestión en su área respectiva.

Además, por medio de este Decreto se crea la Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad que gestiona, establece y mantiene procedimientos de gestión interna para proporcionar a las distintas Unidades y Servicios los instrumentos necesarios para una mejora continua en la calidad de los servicios prestados por la Escuela y propone al Servicio de Programación de las Actividades de Formación los procedimientos que permiten evaluar la calidad de las actividades formativas desarrolladas por la Escuela. La presencia de esta unidad garantiza la evaluación permanente de la actividad de la Escuela, así como la disponibilidad de la información necesaria para poner en marcha los ciclos de mejora continua en la prestación de sus servicios.

En este proceso de cambio de estructura orgánica, merece especial mención el hecho de que fuese precedido de una consulta al personal de la Escuela en la que se preguntaba sobre la valoración de la propuesta de cambio, en términos generales y para cada una de las modificaciones concretas planteadas. La tasa de respuesta alcanzó el 83% del total de cuestionarios repartidos. En líneas generales, los resultados revelaron un importante consenso en relación con la idea que subyace al nuevo modelo –eficacia, eficiencia y un mejor servicio a los usuarios/as– y una acogida favorable al contenido concreto de la propuesta de cambio de estructura. En lo que respecta a las potenciales ventajas del cambio, el personal destacó especialmente las relativas a la mejora de la coordinación entre los distintos servicios, la reducción de las duplicidades en el trabajo y la ruptura con las inercias de la organización[12].

Por otra parte, el resultado de la autoevaluación según el Modelo EFQM puso de manifiesto que uno de los aspectos más críticos hacía referencia a la necesidad de

10 Conclusiones extraídas del Informe de diagnóstico del proyecto *Autoevaluación de la gestión de la EGAP según el Modelo EFQM de Excelencia* (2010: 70-71).

11 *Diario Oficial de Galicia* de 25 de octubre de 2010.

12 *Informe interno de la Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad relativo a la Encuesta sobre la modificación de la Estructura Orgánica de la EGAP*. Documento sin publicar.

contar con mecanismos que garantizasen el seguimiento continuo de las acciones desarrolladas y el análisis de los resultados mediante un sistema de indicadores que permitiera evaluar el rendimiento de la organización. Por ello, la EGAP puso en marcha dos proyectos a fin de subsanar esta situación: la elaboración de la Carta de servicios y el establecimiento de un Sistema integral de evaluación de la calidad de la oferta formativa de la Escuela (SIAC). Además, quedó patente la importancia de sistematizar y documentar los procesos estratégicos, operativos y de apoyo de la organización y definir un mapa de procesos de la EGAP, actuaciones que la Escuela desarrolló en el marco del proyecto de implantación de la norma UNE-EN ISO 9001:2008, con el que la organización está llevando a cabo una mejora integral de los mismos. Asimismo, atendiendo al criterio "personas" del Modelo EFQM[13], la autoevaluación reveló la inexistencia de mecanismos para analizar la satisfacción de empleadas y empleados, por lo que la Escuela decidió poner en marcha diversas iniciativas en este ámbito centradas en promover la participación del personal en la toma de decisiones –como la encuesta sobre la nueva estructura orgánica y la encuesta sobre los compromisos de la Carta de servicios de la EGAP–, y conocer su grado de satisfacción dentro de la organización –como el diseño de una encuesta de clima laboral–.

Con la implantación de este modelo, la EGAP persigue el reconocimiento de la calidad de su gestión con el Sello de Excelencia "Compromiso hacia la excelencia en la gestión", para lo que es preciso el despliegue y seguimiento de las acciones prioritarias recogidas en el Plan de mejora que serán descritas a continuación.

— *Carta de servicios de la EGAP*

Según la Guía descriptiva de elaboración de Cartas de Servicios en la Xunta de Galicia (2008: 9): "El actual reto de las administraciones públicas es conseguir la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, adaptándose a la nueva realidad económica y social, propiciando un modelo de Administración caracterizada por la transparencia y la asunción de compromisos y haciendo públicos los niveles concretos de calidad comprometidos en la prestación de sus servicios, así como evaluando el grado de cumplimiento de dichos compromisos. Por otro lado, no puede obviarse que la nueva realidad socioeconómica está especialmente marcada por el avance y el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, obligando a las organizaciones públicas a reformular sus parámetros de organización, funcionamiento y buena gestión."

Desde estos presupuestos, en el marco del Plan de mejora del EFQM, la EGAP puso en marcha un proyecto destinado a la elaboración de una Carta de servicios, siguiendo la metodología establecida por el Decreto 117/2008, de 22 de mayo, por el que se regulan las cartas de servicios de la Xunta de Galicia y el Observatorio de la

13 Según el criterio "personas" del Modelo EFQM, una organización excelente es aquella que dispone de las personas más idóneas para el desempeño del trabajo y en la que estas conocen sus tareas y cuentan con los medios adecuados para desempeñarlas, alineando los objetivos personales de los trabajadores con los de la organización.

Calidad y de la Administración Electrónica de Galicia, de acuerdo con el marco general establecido en la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega, que hace referencia en su artículo 6 a las cartas de servicios. La Escuela optó por elaborar una carta de servicios de *nivel auditado* que implica un alto rigor metodológico al establecer no sólo requisitos de producto final sino también del proceso de elaboración[14], entre los que destaca la necesidad de realizar un estudio de expectativas de los usuarios/as sobre la prestación y el nivel de calidad de los servicios; la evaluación y cuantificación, con datos objetivos y verificables, de los niveles reales de prestación/gestión de los mismos y el contraste de esos niveles reales con los estándares de calidad esperados por los destinatarios de los servicios; y la identificación y definición de las acciones, proyectos o planes de mejora a implantar a medio o largo plazo en relación con los servicios objeto de la carta, para poder incorporar en el futuro nuevos compromisos de calidad.

Durante el mes de septiembre de 2010 se llevaron a cabo las acciones de lanzamiento del proyecto, esto es, la comunicación oficial de la iniciativa a la *Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa* (DXARA) y la información al personal de la organización, la constitución del equipo de trabajo del proyecto –que se encuentra integrado por personal del equipo directivo y por miembros del área de calidad – y la formación específica del equipo de trabajo.

Las fases de mayor relevancia en el desarrollo del proyecto fueron las relativas a la identificación y análisis de los servicios y al establecimiento de los compromisos de calidad que concluyeron con la identificación de un total de veintidós servicios y la incorporación a la carta de cuarenta y tres compromisos, en cuya definición participaron los tres agentes clave de la Escuela (personal gestor de la organización, alumnado y docentes), lo que facilita la alineación de las expectativas de los usuarios/as con la misión y visión de la organización.

En el desarrollo de ambas fases, tres han sido las consignas: el desarrollo de mecanismos de participación y comunicación, la orientación al usuario/a y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías. Así, por ejemplo, para la detección de expectativas de los usuarios se analizó la información extraída de los "Cuestionarios para la evaluación de acciones formativas de la EGAP" (encuestas de satisfacción) y de las "Encuestas de detección de expectativas de los usuarios/as", específicamente diseñadas para el proyecto de carta de servicios, que se realizaron por vía electrónica.

El tratamiento de la información obtenida de las encuestas de satisfacción de los alumnos/as que participaron en alguna de las actividades de la Escuela en el año 2010 permitió obtener no sólo información cuantitativa, sino también cualitativa, mediante el análisis de las observaciones manifestadas en dichas encuestas[15] (pregunta

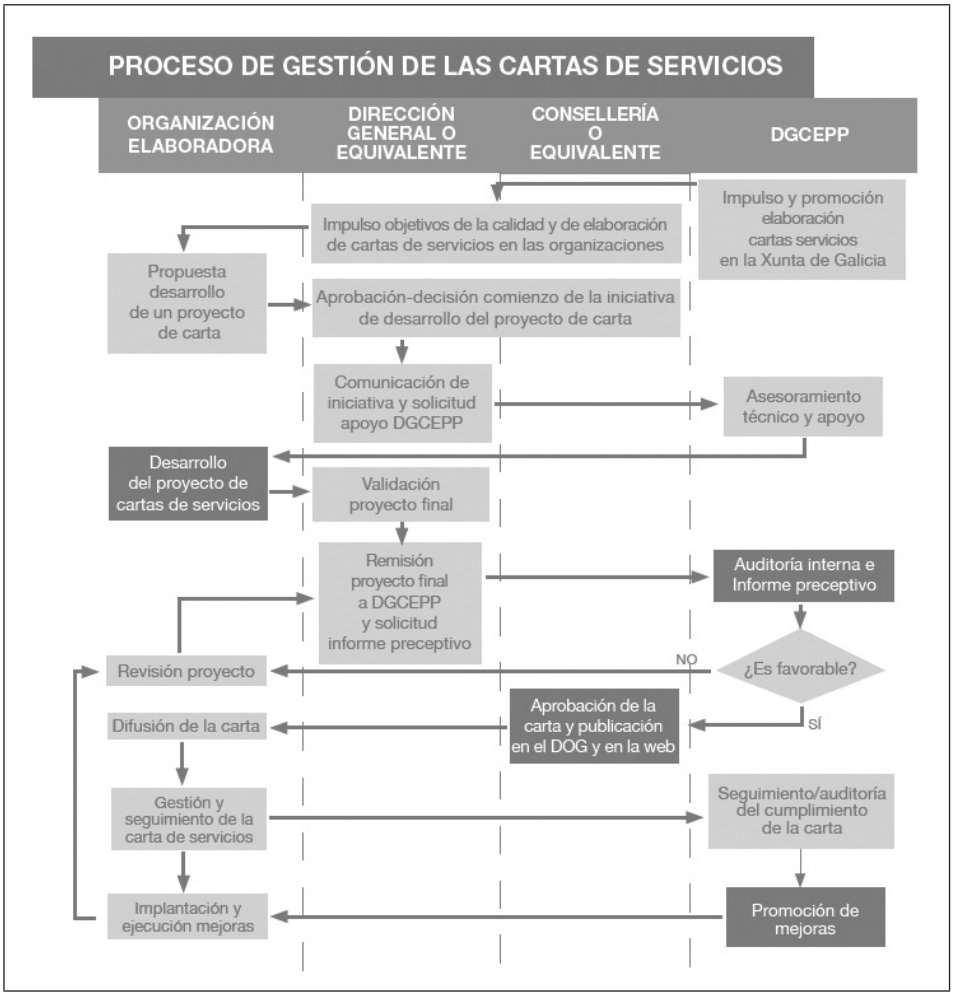
14 Anexo II del Decreto 117/2008. Requisitos mínimos de proceso metodológico para la categoría carta de servicios auditada.

15 La información cuantitativa obtenida resultó del análisis de un total de 1.534 encuestas relativas a 108 actividades de formación desarrolladas por la EGAP entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2010,

abierta). Esta información se completó con la recabada a través de dos encuestas *on line* de detección de expectativas realizadas en noviembre de 2010, para cuya realización se utilizó una aplicación de código abierto, destinadas a conocer lo que los usuarios/as esperan de la EGAP.

FIGURA 4

Proceso de gestión de las cartas de servicios de la Xunta de Galicia



Fuente: Guía descriptiva de elaboración de Cartas de Servicios en la Xunta de Galicia.

siendo evaluados 244 docentes. En cuanto a la información cualitativa, se obtuvo del análisis de un total de 1.643 observaciones efectuadas por los alumnos/as –577 observaciones corresponden a formación presencial y 1.066 a actividades de teleformación– en relación a 169 actividades (98 presenciales y 71 de teleformación) desarrolladas en el mismo período, siendo cada una de las observaciones sometida a sucesivas recodificaciones mediante un procedimiento de aproximaciones sucesivas.

En el diseño de la encuesta, se efectuó un muestreo aleatorio estratificado según el tipo de destinatario de la formación (personal de la administración autonómica, local y de justicia de la Comunidad Autónoma de Galicia) y se solicitó la colaboración de 3.982 personas (nivel de confianza del 95%, p = q y error máximo del ± 2% para el conjunto de la muestra). Participaron en el estudio 1.256 personas lo que supone una tasa de respuesta del 32%. En esta misma fase del proceso también se contó con el conjunto de docentes que habían impartido formación en la EGAP y de los 608 contactados obtuvimos respuesta de 198 (32,7%). En la consulta, se preguntaba por sus opiniones y expectativas concretas en relación a cada uno de los servicios identificados, además de solicitarles que valorasen la importancia que les otorgaban con la finalidad de incorporar la perspectiva de alumnado y docentes, con carácter complementario a la opinión del personal gestor de la Escuela, en la priorización de los servicios. El hecho de contar también con las valoraciones del alumnado y los docentes a la hora de priorizar los servicios representa una mejora con respecto al diseño metodológico establecido, que contribuye a reforzar la presencia de los usuarios/as en el proceso de elaboración de la carta. La información obtenida, relativa a las necesidades y expectativas de los participantes en la acción formativa de la Escuela y de los docentes, fue utilizada como base para la determinación de los estándares de calidad y el establecimiento de los compromisos.

Como resultado de este proceso, la EGAP asumió un total de cuarenta y tres compromisos de calidad en la prestación de sus servicios entre los que destacan aquellos relacionados con la prestación de servicios digitales, poniendo así de manifiesto la doble dimensión de la estrategia modernizadora emprendida por la Escuela que incorpora las nuevas tecnologías como un eje transversal en los compromisos de calidad, presente tanto en la prestación como en la propia configuración de los servicios.

A este respecto, podemos mencionar los siguientes compromisos: la incorporación de un porcentaje mínimo de actividades formativas en la modalidad de teleformación, la edición y distribución de las publicaciones en soporte electrónico, la difusión a través de la página web de todo el material audiovisual resultante de las actividades divulgativas desarrolladas por la EGAP, el acceso a través de la página web de la Escuela a los temarios para los procesos selectivos convocados por la Xunta de Galicia y la realización, conjuntamente con *Secretaría Xeral de Modernización e Innovación Tecnolóxica* (SXMIT), de una convocatoria anual orientada a la certificación de competencias en el ámbito de las TIC. Asimismo, se contempla la inscripción y matrícula telemática en las actividades formativas convocadas por la EGAP, la posibilidad de consultar el estado de las solicitudes para participar en una actividad formativa mediante el enlace "Zona de matrícula" de la página web de la EGAP o el impulso de la interoperabilidad entre los distintos servicios, a través del intercambio de datos e información con la *Dirección Xeral da Función Pública*.

El proyecto de carta de servicios, íntegramente desarrollado por el personal de la EGAP, ha sido aprobado a nivel interno por la Escuela y se encuentra a la espera del

informe preceptivo favorable de la DXARA, que es requisito previo para su publicación en el Diario Oficial de Galicia. No obstante, la EGAP ya ha logrado integrar los compromisos de la Carta en el desarrollo de su actividad cotidiana y en la prestación de sus servicios.

— *Sistema Integral de Evaluación de la Calidad: SIAC*

Otro proyecto estratégico ha sido el diseño y puesta en marcha de un Sistema Integral de Avaliación da Calidade da formación (SIAC) destinado a conocer los niveles reales de satisfacción[16] con la oferta formativa y disponer de información para la planificación de actividades, que ha permitido institucionalizar un sistema formal y especializado de evaluación en el seno de la EGAP.

A través del SIAC, la evaluación, además de formar parte de los procesos operativos de la Escuela –desde la vertiente de administración y tratamiento de las encuestas–, se incluye también en la dimensión estratégica de la organización –en el nivel de los procesos relativos a la calidad, planificación de objetivos y definición y gestión de alianzas estratégicas– al suministrar información para la planificación de las actuaciones y el diseño de los planes formativos. Dicha información, en un esfuerzo por consolidar una cultura evaluativa y en aras de una mayor transparencia, se pone a disposición de los agentes que planifican la formación y de todo el personal de la EGAP. Asimismo, cualquier persona interesada en conocer la valoración de una actividad formativa en la que haya participado, podrá también tener acceso a los resultados de dicha evaluación.

El sistema de evaluación desarrollado, cuyo diseño, coordinación e implementación corresponde a la Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad, se caracteriza por asumir una perspectiva integral al incorporar la opinión de los distintos agentes participantes en el proceso formativo (alumnado, personal docente y dinamizadores/as de las acciones de teleformación –y tomar en consideración las peculiaridades de las diversas modalidades de formación– presencial y en línea). De este modo, proporciona datos de satisfacción del personal de las distintas administraciones –administración autonómica, local y de justicia–, con respecto a la formación presencial y la teleformación; valorándose, en el caso de la formación presencial, parámetros relacionados con la organización, contenidos, medios técnicos y materiales, aplicabilidad de los conocimientos al puesto de trabajo y docentes que intervienen. En el caso de la teleformación, además se evalúan cuestiones específicas de esta modalidad que hacen referencia a los aspectos técnicos y la resolución de problemas y a la posibilidad de autoorganización del proceso de aprendizaje y la flexibilidad para abordar los contenidos.

16 Si bien la Escuela ya utilizaba con anterioridad encuestas para evaluar la satisfacción con las actividades formativas, lo cierto es que la evaluación no presentaba un carácter sistemático ni se encontraba integrada en el proceso formativo de la Escuela.

La evaluación que realizan los docentes al finalizar la actividad formativa incluye cuestiones diversas orientadas a la valoración general del curso –puntuación global, relación entre los contenidos y la duración, nivel de cumplimiento de los objetivos marcados al comienzo del curso, motivación y participación de los asistentes–, así como una autoevaluación y también cuestiones generales destinadas a realizar una valoración de la EGAP.

Es importante señalar que el SIAC está incorporado en la Carta de servicios de la EGAP, y que a través de él se lleva a la práctica el cumplimiento de los cinco compromisos de calidad del servicio de evaluación que hacen referencia, entre otras cuestiones, a la evaluación del 100% de las actividades formativas, a que la Escuela tenga en cuenta los resultados de la misma, al plazo de respuesta ante la solicitud de los interesados en conocer los datos de la evaluación, a la transparencia y a la difusión de los resultados a través de la página web[17].

Por otra parte, con el objeto de continuar avanzando en la digitalización del sistema de evaluación, la Escuela ha aprovechado el potencial de las aplicaciones informáticas de código libre para promover la implantación de encuestas en línea. Ello ha permitido que en 2011 comenzase a administrarse telemáticamente el cuestionario de evaluación de las actividades formativas de carácter presencial que cubren los docentes mediante un enlace a la encuesta disponible en la aplicación de gestión de la formación de la Escuela. Además, en las actividades de *e-learning*, tanto el alumnado como el personal docente dan respuesta al cuestionario de satisfacción desde la propia aula virtual en la que se realiza el curso, mientras que el personal dinamizador de las aulas virtuales de la EGAP también cumplimenta una encuesta en línea para realizar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos de la Carta de servicios para teleformación.

— *UNE-EN ISO 9001:2008*

Un proceso se define como la secuencia de actividades que van añadiendo valor mientras se produce un determinado producto o servicio (modelo EFQM), y la gestión basada en procesos parte de la idea de que se consigue una mayor eficiencia cuando las actuaciones y los recursos se gestionan como un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados (ISO 9000, 2005). Este tipo de gestión permite a las organizaciones definir de manera sistemática las actividades que han de realizar, delimitar las responsabilidades, identificar la interrelación entre los procesos, analizar y medir los resultados, centrando su atención sobre éstos, y orientarse, en definitiva, hacia la mejora continua.

17 *Informe de avaliación da satisfacción coa formación impartida pola EGAP no ano 2010*: Este informe incluye información sobre 393 actividades evaluadas por los alumnos/as, con un total de 9.474 encuestas recabadas, incluyéndose tanto actividades presenciales como de teleformación y está disponible en: <http://egap.xunta.es/fich/nova1539.pdf> (consulta: 30 agosto 2011).

Partiendo de estos supuestos, a finales de 2010, dio comienzo el proyecto Implantación de un Sistema de gestión de calidad según la norma UNE-EN ISO 9001:2008 en la EGAP, con el doble objetivo de avanzar en el cumplimiento de las expectativas del usuario/a y en la mejora continua de los procesos. En primer lugar, se pusieron en marcha las acciones necesarias para elaborar el informe de diagnóstico de la organización[18], basado en la revisión documental y la realización de entrevistas en profundidad con los responsables de los distintos servicios de la Escuela, cuyo objetivo fue conocer el actual funcionamiento de la EGAP respecto a los requisitos de la norma UNE-EN ISO 9001:2008. El estudio evidenció la necesidad de documentar las sistemáticas de trabajo de la Escuela, analizar la información existente, establecer procedimientos generales de calidad que den cumplimiento a los aspectos normativos y definir parámetros que permitan medir los niveles de calidad de los diferentes procesos, especialmente en aquellos de carácter crítico, que puedan tener incidencia directa en el nivel de calidad percibido por los grupos de interés de la Escuela.

Paralelamente, se elaboró el *Mapa de procesos de la EGAP*, en el que se recogen los considerados "estratégicos", "operativos" y "de apoyo"[19] para la organización y a partir del cual se está trabajando en la gestión y mejora de los mismos. La selección de los procesos requirió la realización de un análisis destinado a delimitar la estructura funcional de la organización, para lo que fueron tomados en consideración aspectos como su influencia en la misión y estrategia, la incidencia en factores clave, los efectos en la calidad de los servicios o la repercusión en la satisfacción del usuario/a.

En el mapa definido subyacen los principios de la gestión de calidad, como el enfoque al cliente, presente en los procesos relativos a la evaluación de la satisfacción de los usuarios/as, y el liderazgo o el enfoque basado en hechos para la toma de decisiones, en los que se enmarcan los procesos referentes a la planificación y definición de alianzas estratégicas. Los referidos propiamente a la gestión del sistema y la mejora dan respuesta al principio de mejora continua y al de enfoque de sistema para la gestión que se basa en que la comprensión de los procesos interrelacionados como un sistema contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos. También se desprende del mapa elaborado el principio de participación del personal y el de relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.

La sesión de presentación del diagnóstico inicial y el mapa de procesos de la organización tuvo lugar a finales del mes de enero de 2011. A lo largo del primer semestre se avanzó también en la documentación de los procedimientos por medio de los cuales se establece la forma de realizar las actividades relacionadas con los procesos

18 Algunas actuaciones son comunes a las desarrolladas en el proyecto de autoevaluación según el Modelo EFQM o la Carta de Servicios de la EGAP: recopilación de documentación, presentación del proyecto, formación del personal, elaboración de un plan de comunicación, etc.

19 Los procesos *estratégicos* están vinculados a la actividad estratégica de la organización y orientan a esta hacia el cumplimiento de los procesos clave, los procesos *operativos* se encuentran directamente vinculados con la prestación del servicio y en relación directa con el usuario/a y los procesos *de apoyo* de la organización suministran los recursos necesarios para los anteriores.

generales de gestión de la organización, siendo identificada una treintena de procedimientos que despliega la EGAP para prestar sus servicios que es preciso documentar para poner en marcha el sistema de calidad, incluyéndose tanto los específicos del área de calidad como aquellos estrechamente relacionados con la prestación del servicio y la cadena de valor de la organización.

La labor de documentación de los procedimientos requiere la participación de los responsables de cada uno de ellos con el objetivo de describir las tareas que incluye y las responsabilidades derivadas de este. Cada procedimiento incorpora la siguiente información: objeto, alcance, definición de los conceptos asociados, responsabilidades concretas de cada uno de los agentes que intervienen, desarrollo detallado y secuencial de las tareas, registros derivados y responsables del archivo, referencias tomadas en consideración para su definición –normativa u otros documentos– y finalmente anexos y formatos[20] asociados.

Una vez concluida la fase de elaboración de la estructura documental del Sistema de Gestión de la Escuela, dará comienzo la fase de implantación, previa definición de un programa general para su puesta en marcha en el que se establezca el orden en el que es preciso implantar los requisitos del sistema y las actividades a realizar, sus responsables y plazos de ejecución.

El uso intensivo de las TIC: acreditación de competencias digitales, apuesta por la teleformación y servicios digitales en la EGAP

La segunda línea de transformación que refleja el enfoque integrado de la estrategia de modernización de la EGAP es la introducción de las TIC en la gestión y prestación de sus servicios. En este sentido, la *Axenda Dixital de Galicia 2014.gal* constituye el marco para la [...] creación de una cultura en línea con los conceptos de apertura e interoperabilidad como soportes del desarrollo tecnológico, el diseño de sistemas que garanticen el correcto gobierno de las tecnologías de la información y de la comunicación, así como la implantación de sistemas de gestión de la calidad y la seguridad en el ámbito de las tecnologías de la información. Para ello, la *Axenda* fija una serie de objetivos desarrollados a través de siete líneas estratégicas, que persiguen:

a) Incluir las TIC en todos los ámbitos de los servicios públicos, avanzando desde el concepto de Administración electrónica al de e-Gobierno, y modernizar en profundidad la organización y gestión pública, no sólo lograr su informatización.

b) Adaptar el modelo de Administración a las nuevas posibilidades de gestión, puesto que la incorporación de las TIC contribuye a mejorar la calidad de los

20 Documentos estandarizados para el registro de la información que están asociados a un procedimiento o a una instrucción técnica.

servicios públicos, a profundizar en la transparencia de su actuación, a promover la participación ciudadana y a garantizar los principios de eficiencia, eficacia, calidad y sostenibilidad.

c) Prestar los servicios públicos transmitiendo seguridad y confianza, asumiendo el reto de la interoperabilidad. El desarrollo de los sistemas de información debe contribuir al intercambio de datos entre las Administraciones y a la reducción de cargas administrativas.

d) Facilitar la vida a la ciudadanía mediante la mejora de los servicios prestados. El avance en el uso de las TIC debe suponer un incremento en el volumen de personas que acceden a ellos, por tanto, un mayor alcance de los mismos, así como la introducción de nuevas funcionalidades en su prestación y, por último, un incremento de su accesibilidad y uso, –por ejemplo, servicios 24x7–.

e) Dinamizar la *Sociedad de la Información* a través de la formulación y ejecución de políticas que promuevan la inmersión de las TIC en la sociedad y el acceso a la tecnología por parte de todos los agentes sociales, para lo que resulta imprescindible que la ciudadanía tenga las competencias digitales y la motivación necesarias para participar activamente en su desarrollo.

— *Acreditación de competencias digitales*

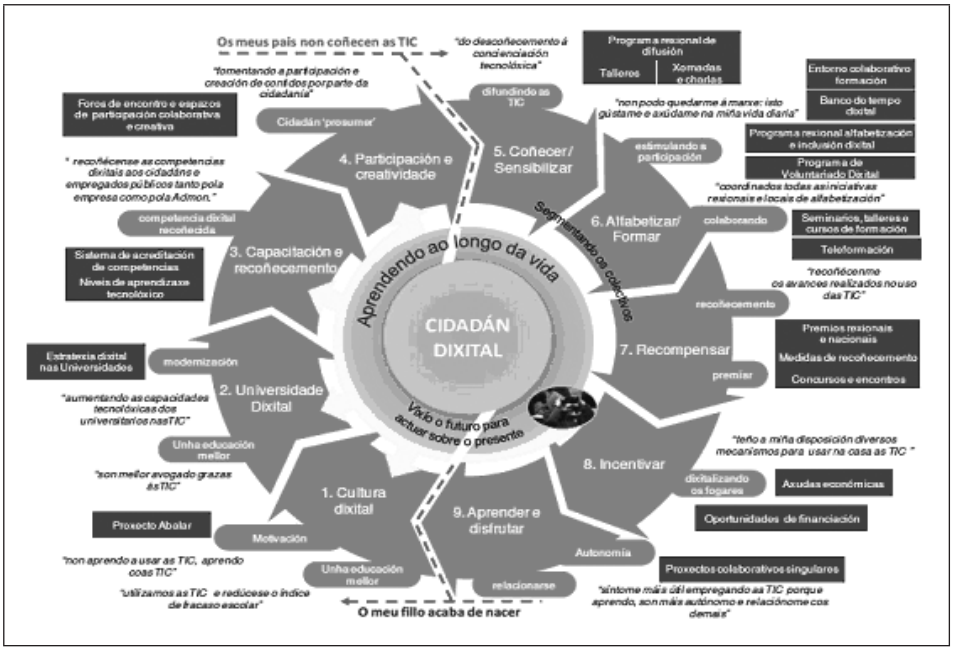
En este escenario se hace necesario que los empleados públicos adquieran también competencias digitales que contribuyan a desarrollar estas líneas estratégicas. En concreto, la línea 3 de la *Axenda dixital, Ciudadanía digital*, incorpora el proyecto de *Competencias Dixitais en Ofimática de Galicia* que contempla tanto un itinerario formativo para los empleados públicos –Plan Ofimático de Galicia– como la realización de pruebas específicas de libre acceso.

El objetivo que se recoge en el PEG es que el 100% del funcionariado tenga competencias digitales en 2014, y para ello se ha publicado recientemente el Decreto 218/2011, de 17 de noviembre, por el que se regula la certificación gallega de competencias digitales en ofimática, que establece que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) [...] *deben* servir como catalizadoras de los ejes marcados en el Plan Estratégico, además de como mecanismos facilitadores de la cohesión social, de la calidad de vida de la ciudadanía gallega y de la generación de empleo de calidad, impulsando, asimismo, una administración austera, eficiente y próxima a la ciudadanía. [...] Por medio del presente decreto, y en desarrollo de la línea estratégica L3: Ciudadanía digital, en su punto L3-P3: Programa de acreditación de competencias digitales, de la Agenda Digital 2014.gal, se crea la certificación gallega de competencias digitales en ofimática. Esta certificación tiene como objetivo fundamental el fomento del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones mediante el apoyo y

reconocimiento de los esfuerzos realizados para la adquisición de capacidades y aptitudes en el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

GRÁFICO 5

Enfoque Lifelong Learning: Los ciudadanos gallegos como nativos digitales del futuro



Fuente: Resumen Ejecutivo de la *Axenda Dixital Galicia 2014.org.*

La EGAP desempeña un papel fundamental en este contexto al ser la responsable, en estrecha colaboración con la SXMIT, tanto de los cursos de formación que son parte del Plan Ofimático de Galicia, dirigidos a los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, como de las pruebas de libre acceso, un aspecto, este último, que le permite liberar plazas en favor de aquellas personas que realmente necesitan formación y no sólo su reconocimiento formal.

De este modo, los certificados que acreditan tener superadas actividades formativas integradas en el Plan Ofimático, expedidos por la EGAP, constituyen una de las vías oficiales establecidas en el decreto (art. 6.2.c) para obtener la certificación gallega de competencias digitales en ofimática, como mecanismo normalizado de certificación por parte de la administración pública que garantiza la calidad de los conocimientos, destrezas y capacidades que las personas precisan en el manejo de aplicaciones informáticas en la gestión de la información y la documentación.

Para obtener la certificación de competencias TIC, cada persona tendrá que realizar un itinerario formativo compuesto por cinco cursos (190 horas) cuya superación

permite acreditar las competencias digitales en ofimática del personal al servicio de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Galicia.

CUADRO 3

Convocatoria 2011 para la certificación de competencias TIC[21]

CONVOCATORIA 2011		Ediciones	Plazas	Horas
Sistema operativo, búsqueda de información: internet/intranet y correo electrónico	Linux	7	350	210
	Windows 7	7	350	210
Aplicaciones informáticas de tratamiento de textos	OpenOffice	7	350	210
	Microsoft Office	7	350	210
Aplicaciones informáticas de hojas de cálculo	OpenOffice	7	350	350
	Microsoft Office	7	350	350
Aplicaciones informáticas de bases de datos relacionales	OpenOffice	7	350	350
	Microsoft Office	7	350	350
Aplicaciones informáticas de presentaciones gráficas	OpenOffice	7	350	210
	Microsoft Office	7	350	210
TOTAL		**70**	**3.500**	**2.660**

Fuente: Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad de la EGAP.

La EGAP, para poder realizar esta convocatoria en 2011, desarrolló los contenidos multimedia de estas actividades garantizando su adaptación al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Este proyecto, desarrollado en colaboración con la SXMIT, contribuirá a la modernización de la administración y aportará un valor añadido a los servicios que se presta a la ciudadanía.

— *Apuesta por la teleformación*

La EGAP quiere dar un paso más allá en el impulso a la teleformación mediante la mejora de todos los aspectos relacionados con ésta: contenidos, dinamización de los entornos de aprendizaje, capacitación de los profesionales, mejora continua de los procesos de gestión de las actividades, etc. De este modo, la Escuela se alinea nuevamente con los objetivos de la *Axenda Dixital de Galicia 2014.gal* que persigue impulsar la inclusión de Galicia en el nuevo contexto digital europeo y la convergencia con el escenario normativo definido por el Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes, dirigido a fomentar un uso intensivo de los medios electrónicos por parte de la Xunta.

21 Resolución de 10 de mayo de 2011 por la que se convocan varios cursos de formación continua para el personal al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Galicia (*Diario Oficial de Galicia* de 13 de mayo de 2011).

En los últimos años, la EGAP ha realizado una decidida apuesta por la incorporación de las TIC al proceso formativo con el objetivo de aprovechar al máximo las ventajas de la sociedad de la información y garantizar la prestación de un servicio acorde con las necesidades y expectativas de sus usuarios/as. En este sentido, la teleformación permite acercar la formación a un mayor número de personas, evita los desplazamientos y constituye un instrumento de primer orden para la conciliación de la vida personal y profesional, al permitir el acceso a los entornos y recursos formativos las 24 horas, los 365 días del año, sin límites temporales ni territoriales. Por eso, desde la Escuela, mediante la apuesta por la teleformación, se pretende impulsar una administración más abierta, flexible, próxima y comprometida con la ciudadanía.

Los cursos de teleformación que ofrece la Escuela se desarrollan a través de un Entorno Virtual de Aprendizaje (EVA) al que se accede a través de la página web de la EGAP[22]. Cada aula virtual está diseñada para que el alumnado pueda llevar a cabo un proceso de autoformación y autoaprendizaje en función de su disponibilidad de tiempo y de sus necesidades, con independencia del lugar donde se encuentre. Esta modalidad posibilita que la oferta formativa de la EGAP se distribuya de forma más equilibrada en todo el territorio gallego, caracterizado por la dispersión territorial. Además, en la plataforma de teleformación, los cursos cuentan con herramientas y materiales destinados al adecuado desarrollo del proceso formativo que favorecen la interactividad (tareas, cuestionarios y ejercicios prácticos que permiten la retroalimentación casi en tiempo real) y el aprendizaje colaborativo (foros, chats y mensajería interna).

Finalmente, además de las ventajas en términos de flexibilidad y conciliación, la teleformación contribuye a realizar un uso más eficiente de los recursos por parte de la Escuela, posibilitando ofrecer formación a un mayor número de personas y a un menor coste.

La calidad del proceso formativo en la modalidad de teleformación trata de garantizarse a través de dos mecanismos: el cumplimiento de los compromisos que se recogen en la Carta de servicios de la EGAP y el análisis de la satisfacción con la acción formativa (cuestionarios para la evaluación de acciones formativas de *e-learning*). En relación a esta cuestión, cabe señalar que, a pesar de la novedad y de las posibles reticencias que la modalidad de teleformación pueda generar *a priori* entre una parte del alumnado no habituada al empleo de las TIC en la formación, los niveles de satisfacción de los usuarios/as atendiendo a las distintas modalidades formativas –presencial y teleformación– son muy similares (4,3 en ambos casos, en una escala de 1 a 5)[23].

En relación a esta iniciativa, hay que destacar también que la experiencia y la formación específica del personal de la Escuela para la gestión y dinamización de las

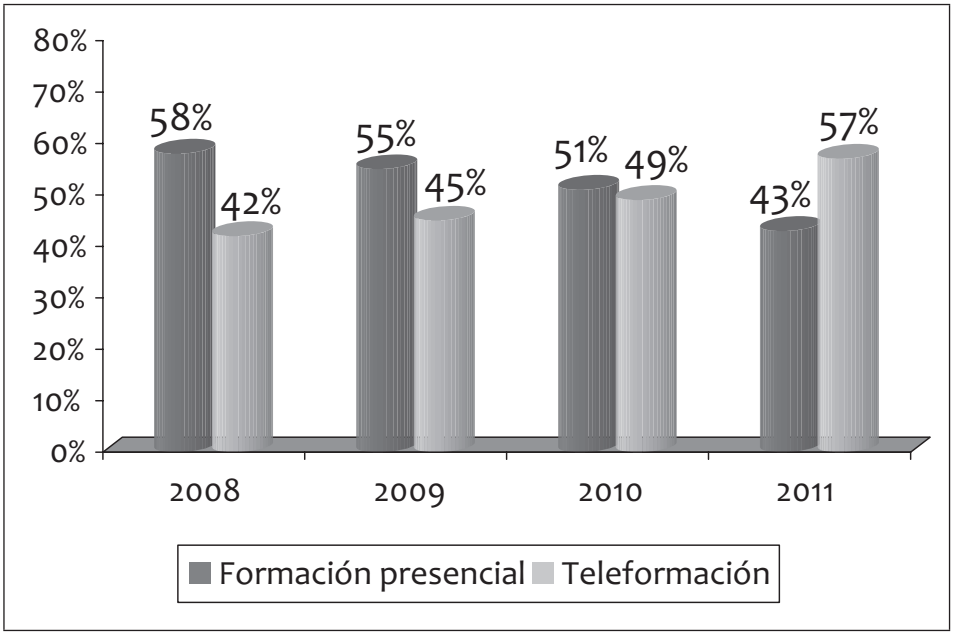
22 Se puede acceder a la plataforma de teleformación de la EGAP en: http://egap.xunta.es/teleformacion.php>.

23 *Informe de avaliación da satisfacción coa formación impartida pola EGAP no ano 2010,* disponible en: <http://egap.xunta.es/fich/nova1539.pdf> (consulta: 30 agosto 2011).

acciones de teleformación han contribuido a un incremento de la oferta formativa *on line*, permitiendo avanzar hacia el objetivo de la EGAP, incluido en el PEG 2010-2014, de ofrecer el 60% de la formación en esta modalidad.

GRÁFICO 1

Evolución de la oferta de plazas según modalidad de formación



Fuente: Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad de la EGAP.

El incremento de la oferta formativa en la modalidad de teleformación ha requerido, por lo tanto, la implicación y formación específica del personal de la EGAP como dinamizadores de teleformación, al objeto de desarrollar la gestión de estos cursos en un entorno virtual. De este modo, los dinamizadores o gestores se encargan de asegurar el acceso al aula por parte de todas las personas matriculadas y sirven de interlocutores entre los tutores de los cursos, el alumnado y el personal de administración de la EGAP, velando, en todo momento, por la calidad y la satisfacción con el desarrollo del curso en el entorno virtual.

— *Los servicios digitales de la EGAP*

Desde hace varios años, la EGAP ha ido conformando toda una infraestructura informática para la gestión integral de su actividad. De esta manera nace *Egapolis,* una base de datos con información relativa a la actividad de la Escuela desde 1991, consistente en una aplicación web que se ha ido configurando paulatinamente, a través del desarrollo de diversos módulos, en función de las necesidades de la organiza-

ción[24]. Esta aplicación articula tanto la información y comunicación interna, entre el personal de la Escuela, como externa, con los usuarios/as de los servicios de la EGAP.

Destacan los módulos de solicitud de cursos "Zona de matrícula" (aspecto que recibe unas extraordinarias valoraciones por parte del alumnado), "reserva de aulas" o "Actividades hoxe" que da a conocer la actividad diaria de la EGAP. Para la comunicación interna entre el personal de la Escuela se ha desarrollado un módulo de *incidencias* y *mensajería*. Por otra parte, la comunicación de los usuarios/as con la EGAP se articula mediante la habilitación de formularios web, a través de los que puede plantearse una duda, comentario o queja a los distintos servicios o unidades de la Escuela, así como renunciar a una actividad formativa o realizar la solicitud de reserva de un aula.

A través de la página web de la EGAP, y de forma coordinada con *Egapolis*, los distintos usuarios/as –internos y externos– pueden acceder a los servicios anteriormente descritos así como a otras bases de datos –como el "Rexistro de formadores"– o a la propia "Plataforma de teleformación" de la EGAP.

En este contexto, un aspecto fundamental para la Escuela es la interoperabilidad, referida en este caso al traspaso de los datos relativos a la formación a la Dirección Xeral da Función Pública para que proceda a la actualización de los expedientes de los empleados públicos. A este respecto, la EGAP asume en su carta de servicios el compromiso concreto de Impulsar la interoperabilidad entre los distintos Servicios, a través del intercambio de datos e información con Función Pública, remitiéndoles diariamente la información relativa a las actividades realizadas por el personal al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, para que sea incorporada a su expediente formativo y esté permanentemente actualizado y accesible a las personas interesadas a través del Portal do Empregado Público (Portax) (Compromiso 4.6 de la Carta de servicios de la EGAP).

Otros servicios digitales que ofrece la EGAP a través de su página web son la consulta y descarga gratuita de sus publicaciones: temarios, revistas e informes. Además, la biblioteca de la Escuela está inserta en la red de bibliotecas de Galicia, siendo posible acceder electrónicamente a su catálogo en: <http://egap.rbgalicia.org/>.

Por otra parte, con la aprobación del Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes, se da un nuevo impulso a la digitalización y homogeneización de los servicios electrónicos que prestan las entidades de la Xunta, cuya implementación se canaliza a través del *Plan de Modernización de la Administración pública*[25].

24 Para la mejora de las herramientas de gestión de la formación, se constituyó un grupo de trabajo específico en el seno de la organización integrado por personal de las distintas áreas departamentales.

25 Disponible en: <http://imit.xunta.es/portal/desenvolvementoegoberno/administracionelectronica/ plan_de_modernizacion/ambitoactuacion.html> (consulta: 9 agosto 2011).

En este contexto, además del empleo de las TIC en la gestión de la actividad inherente a la Escuela, la EGAP se ha sumado al proyecto de desarrollo de la Administración electrónica de la Xunta, integrando en la organización los distintos sistemas y servicios digitales de carácter horizontal de la Xunta de Galicia: el correo electrónico corporativo, la aplicación de envío de normas para su publicación en el Diario Oficial de Galicia, el sistema de información de gestión contable (Xumco), el sistema electrónico de facturación, el sistema de información de nóminas o el acceso a la plataforma de contratación.

Por último, la prestación de estos servicios digitales está acompañada de dos elementos de gran relevancia como son la protección de datos y la accesibilidad. En este sentido, la EGAP, en cumplimiento de la Ley orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, cuenta con una política y protocolos específicos de protección de datos, al tiempo que ha considerado los aspectos formales de accesibilidad de su página web[26].

4. CONCLUSIONES

Las etapas del proyecto modernizador de la EGAP se ajustan a las fases del proceso de cambio organizativo (Ramió, 1996: 219) de percepción de la necesidad de cambio, planificación o diseño del cambio, ejecución, control del proceso y evaluación. La autoevaluación de la EGAP según el Modelo EFQM actuó como catalizador del proceso de reforma al poner de manifiesto las principales acciones que debería acometer la Escuela y maximizar al mismo tiempo las dinámicas de interacción entre los agentes participantes, contribuyendo a simplificar la implementación de los cambios y a minimizar las eventuales disfunciones en el proceso de implantación.

Además del conjunto de acciones de mejora desarrolladas, la ejecución jurídica o normativa del cambio se plasmó en el Decreto 175/2010, de 14 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la EGAP. El control del proceso de transformación se lleva a cabo a través de sistemas de indicadores desarrollados en el marco de las distintas acciones de mejora, en tanto que, en último término, está previsto cerrar el ciclo mediante la *evaluación del cambio*, que tendrá lugar, una vez desplegados los distintos proyectos de mejora, con la segunda autoevaluación de la EGAP según el Modelo EFQM de excelencia.

El análisis de las distintas actuaciones que componen el proyecto modernizador de la EGAP permite esbozar posibles hipótesis de estudio para próximos análisis sobre el impacto de la implementación conjunta de las líneas de transformación calidad y TIC en el desarrollo de proyectos de cambio y modernización administrativa. La experiencia de la EGAP pone de manifiesto, en consonancia con el marco normativo de modernización de la administración, cómo el desarrollo paralelo de acciones en materia de calidad y nuevas tecnologías alberga un enorme potencial para gestionar los

26 Véase: <https://egap.xunta.es/accesibilidad.php> (consulta: 9 agosto 2011).

servicios de manera eficiente y dar una respuesta satisfactoria a los usuarios/as, debido a las posibilidades que ofrece para la innovación en la gestión.

El avance en el uso de las nuevas tecnologías ha de producirse, en cualquier caso, en el marco de un sistema o conjunto de transformaciones organizativas que interaccionan y se refuerzan mutuamente en el seno de un proyecto integral de modernización, que incluye modificaciones en las estructuras organizativas y en los modelos de gestión. Así, frente a eventuales acciones concretas y aisladas con escasa incidencia en la mejora global de la organización, la innovación en la gestión que aporta la combinación de calidad y nuevas tecnologías constituye un motor para el cambio organizativo a distintos niveles –esto es, en el plano de los resultados, de los procesos y de la propia configuración de la organización–.

El desarrollo simultáneo de acciones en materia de calidad y TIC, además de configurarse como una vía para la innovación en la gestión, ha ayudado en el caso de la EGAP a potenciar la orientación al usuario/a y el desarrollo de nuevos cauces de interacción entre la administración y los destinatarios de sus servicios. A este respecto, la implementación de la propia estrategia modernizadora y la participación e implicación del personal de la Escuela han contribuido a generar una cultura organizativa caracterizada por la orientación al usuario/a, cuyas demandas se han visto modificadas sustancialmente en los últimos años a la luz de los cambios sociales y del desarrollo de la sociedad del conocimiento.

Por tanto, la calidad y las TIC no constituyen un fin en sí mismas, sino un medio que posibilita poner en marcha un nuevo modelo de gestión y una relación distinta entre la administración y los destinatarios de sus servicios. Esta estrategia bifronte se desprende de la propia visión de la Escuela, que en el marco de este proceso se ha visto modificada para reforzar su papel como organización del conocimiento, al hacer referencia a que la EGAP incorpora las nuevas tecnologías en la gestión del conocimiento y presta sus servicios con la máxima calidad.

En definitiva, la EGAP ha puesto en marcha una actuación integral de modernización administrativa, en la que las distintas líneas de mejora emprendidas, basadas en la calidad y en el uso intensivo de las nuevas tecnologías, se retroalimentan y refuerzan mutuamente, en línea con el marco normativo vigente. De este modo, la Escuela muestra cómo la combinación de estas dos dimensiones está presente en cada uno de los proyectos a través de los que despliega su estrategia, contribuyendo no sólo a la satisfacción de los usuarios/as y a la provisión de servicios de máxima calidad, sino también a un proceso más amplio de transformación hacia una administración más transparente, más participativa, más eficiente y más responsable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Ballart, X. y Ramió, C. (2000), *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
Brugué, Q. y Subirats, J. (1996), *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP.

Cerrillo i Martínez, A. (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Cerrillo i Martínez, A. (2010), "La administración electrónica en el derecho autonómico comparado", *Revista Vasca de Administración Pública*, 86: 15-60.

Cerrillo i Martínez, A. (2011), "¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la Administración Electrónica?", *Revista de Internet, Derecho y Política*, 12: 31-43. Disponible en (Consulta: 6 diciembre 2011).

Consellería de Facenda (2010), *Plan Estratéxico de Galicia 2010 – 2014.* Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. En línea: < http://www.conselleriadefacenda.es/plan-estratexico/pdfs/plan_estratexico_version_web.pdf> (Consulta: 9 agosto 2011).

Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (2008), *Guía descriptiva de elaboración de Cartas de Servicios en la Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. En línea: <http://cpapx.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-cpapx/DXAvalidacionReforma/FerramentasCartasServizos/CAST_cartas_de_servicio_vinculo.pdf> (consulta: 9 agosto 2011).

Criado, J.L. (2007), "A europeización dos sistemas administrativos e as políticas públicas. Unha aproximación aos mecanismos institucionais na e-administración", *Administración & Cidadanía*, 3(2): 95-113.

Escola Galega de Administración Pública (2010). *Informe da avaliación da satisfacción coa formación impartida pola EGAP no ano 2010.* Santiago de Compostela: EGAP. En línea: <http://egap.xunta.es/fich/nova1539.pdf> (Consulta: 30 agosto 2011).

European Foundation for Quality Management (2010), *EFQM Excellence Model 2010*. Belgium: EFQM. En línea: <http://www.efqm.org> (consulta: 17 diciembre 2011).

Ferlie, E, Lynn, L.E. y Pollitt, C. (2005), *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.

Friedman, J. (2001), *Planificación en el ámbito público*. Madrid: INAP.

Grau, M. y Mateos, A. (2002), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Grote, J. R. y Gbikpi, B. (2002), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske & Budrich.

Grupo Observatorio de la Administración Electrónica de las Comunidades Autónomas (2010), *Informe CAE 2009. La Administración Electrónica en las Comunidades Autónomas.* Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. En línea: <http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae-000005852.pdf> (consulta: 6 diciembre 2011).

Kooiman, J. (2005), "Gobernar en gobernanza", en A. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Lindblom, C.E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas.* Madrid: MAP.

López Casanovas, G. (2003), "Los nuevos instrumentos de la gestión pública". *Colección Estudios Económicos "La Caixa"*, 31. En línea: <http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee31_esp.pdf> (Consulta: 28 agosto 2011).

Maderuelo Fernández, J.A. (2002), "Gestión de la calidad total. El modelo EFQM de excelencia", *MEDIFAM 2002*; 12(10): 631-640.

Mayntz, R. (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Instituciones y Desarrollo: desarrollo institucional para una gobernabilidad democrática,* 7: 35-52

Membrado Martínez, J. (1999), *La gestión empresarial a través del modelo europeo de excelencia de la E.F.Q.M.* Madrid: Díaz de Santos.

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2010), *Informe CAE 2009,* l*a administración electrónica en las Comunidades Autónomas.* Madrid: Portal de administración electrónica. En línea: <http://administracionelectronica.gob.es/> (consulta: 7 diciembre 2011).

Pérez Sánchez, M. (2005), *Análisis de políticas públicas.* Granada: Universidad de Granada.

Peters, B. G. (2006), "Democracia e administración pública: a conexión emerxente", *Administración & Cidadanía*, 1: 29-46.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform. A comparative analysis.* New York: Oxford University Press.

Possenti, V. (1985), "La sociedad abierta en el pensamiento del siglo XX (Bergson, Popper, Maritain)", *Diálogo filosófico*, 3: 283-290.

Prats i Catalá, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: INAP.

Ramió, C. (1996), *Teoría e práctica do cambio organizativo na Administración Pública.* Santiago de Compostela: EGAP

Ramió, C. (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública.* Madrid: Tecnos.

Sabatier, P. A. (1999), *Theories of the policy process.* Boulder: Westview Press.

Simon, H.A. (1997), *Administrative behaviour: a study of decision-making processes in administrative organizations.* Nueva York: The Free Press.

Subirats, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración.* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Voces, C. Rodríguez, A. y Caínzos, M. (2009), *Estudo da satisfacción dos cidadáns galegos cos servizos públicos 2007.* Santiago de Compostela: EGAP.

Xunta de Galicia (2010), *Axenda Dixital de Galicia 2014.gal.* Santiago de Compostela: Iniciativas de Modernización e Innovación Tecnolóxica. En línea: <http://imit.xunta.es/portal/documentos/docexecutivoaxendadixital.html?__locale=es> (Consulta: 9 agosto 2011).

Xunta de Galicia (2010). *Plan de modernización de la Administración Pública en Galicia.* Santiago de Compostela: Iniciativas de Modernización e Innovación Tecnolóxica. En línea: <http://imit.xunta.es/portal/desenvolvementoegoberno/administracionelectronica/plan_de_modernizacion/ambitoactuacion.html> (Consulta: 9 agosto 2011).

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 7, enero-junio 2012, pp. 125-147
ISSN: 1134-6035

Estructuras y procesos de gobernanza en la política medioambiental: red de actores de la Comunidad Autónoma del País Vasco[1]

Alberto de la Peña Varona
Universidad del País Vasco
alberto.delapena@ehu.es

Resumen
En este trabajo se analiza la configuración de la red de actores público-privados en el ámbito de las políticas ambientales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El punto de partida de nuestro análisis será la entrada en vigor de la Ley 3/1998 de protección del medio ambiente ya que plantea un nuevo enfoque participativo que cambió en su día las estructuras de gobernanza. Para ello, hemos analizado el funcionamiento de diversos mecanismos participativos formales y no formales, partiendo de fuentes documentales y entrevistas en profundidad. Nuestras conclusiones nos llevan a destacar el valor del conocimiento como recurso clave que condiciona decisivamente la posición de cada uno de los actores en la red.

Palabras clave
Gobernanza, redes, política ambiental, grupos de interés, participación, País Vasco.

Governance structures and processes in environmental policies: actors network in the Basque Country

Abstract
In this paper we analyze the policy network of environmental policies in the Basque Country. Our starting point will be the approval of Law 3/1998 on environmental protection as it set up a new participative focus which changed governance structure. In order to do this, we have examined the functioning of formal and non-formal mechanisms of participation, through documental analysis and in-depth interviews. Our conclusions lead us to stress the value of knowledge as a condition for every actor to find their place in the network.

Keywords
Governance, networks, environmental policies, interest groups, participation, Basque Country.

1 Este trabajo ha sido posible gracias a la financiación del MICINN a través del Proyecto coordinado CSO2009-14381C03-01 y del Grupo de investigación consolidado del Gobierno Vasco IT-323-07.

Recibido: 6 de septiembre de 2011
Aceptado: 28 de diciembre de 2011

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de redes de políticas públicas (*policy networks*) se ha revelado como una excelente herramienta analítica a la hora de examinar el proceso de diseño e implantación de las políticas públicas, partiendo de la base de analizar a éstas más como resultado de una interacción entre varios actores que como producto de una decisión. Existen diferentes escuelas o formas de entender las redes (Börzel, 1997); cabe distinguir, por un lado, la corriente anglosajona que entiende las *policy networks* como un aspecto más de la intermediación de intereses y, por el otro, una perspectiva europeo continental más preocupada en relacionarlas con la gobernanza. En este trabajo nos situaremos más próximos quizá a este segundo enfoque, analizando la red de la política ambiental como una consecuencia necesaria de un determinado sistema de gobernanza en estrecha relación con el contexto institucional en el que aparece (Klijn, 1998).

En general, el concepto de redes nos habla de una pluralidad de actores que establecen entre sí vínculos de cooperación más o menos estables en un contexto de mutua interdependencia (Arenilla, 2011: 34; Börzel, 1997: 1; Chaqués, 2005: 36); como es sabido, este conjunto de actores tiene naturaleza público-privada, reservándose generalmente para el Estado cierto papel de catalizador (Natera, 2004) que tenderá a buscar en las redes tanto legitimidad como resolución efectiva de problemas políticos en un contexto de creciente complejidad. En definitiva, la configuración de redes de políticas públicas no es sino la necesaria consecuencia de la búsqueda por parte del Estado, una vez reconocidas sus propias limitaciones, de colaboradores activos que aporten *know-how* y consenso a las decisiones públicas (Cerrillo, 2005). Partiendo de esta base, pretendemos aquí ver cómo se configura esa red sectorial en el caso concreto de la política ambiental, entendiendo ésta de una manera pragmática –una de las posibilidades que reconoce Aguilar (1997: 25; 1998: 249) cuando trata esta cuestión–, es decir, la que efectivamente desarrolla el departamento de medio ambiente en una estructura de gobierno determinada y que generalmente se descompone en cuatro grandes políticas sectoriales: agua, residuos, contaminación atmosférica y conservación de espacios naturales. Nos ceñiremos para ello al caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

Creemos que en nuestro objeto de estudio concurren una serie de factores que justifican un cierto interés a los ojos del analista de políticas públicas. En primer lugar, la política medioambiental representa un campo relativamente novedoso con respecto a otras políticas sectoriales, lo que se ve reflejado en un relativamente escaso número de trabajos que la analizan desde una perspectiva politológica. El que las políticas ambientales se hayan desarrollado de la forma que lo han hecho en los últimos años, unido a que la sostenibilidad –y dentro de ella, especialmente la ambiental– venga siendo reconocida como uno de los retos sistémicos más apremiantes, justifica, a nuestro modo de ver, que desde la Ciencia Política se vaya cubriendo ese vacío y vayamos teniendo un conocimiento más preciso de este campo de actuación pública, a lo que, modestamente, pretende contribuir este trabajo. En segundo lugar,

GAPP. Nueva Época, nº 7, enero-junio 2012, pp. 125-147, ISSN: 1134-6035

entendemos que un estudio de estas características en España por fuerza habría de remitirse al ámbito autonómico; tanto desde la perspectiva jurídica (Arluzea, 2006) como la politológica (Aguilar, 1999), se destaca que el reparto constitucional de competencias ambientales otorga un papel protagonista a las CCAA en el plano ejecutivo[2]. Por ello, entendemos que será a nivel de estas donde encontraremos más claramente configuradas las redes de las políticas ambientales. En tercer lugar, los pronunciamientos institucionales desde la Cumbre de Río, en 1992, hasta el último Programa de Acción Medioambiental Europeo coinciden en señalar la participación como uno de los puntales de las políticas ambientales y de sostenibilidad, como así se ha evidenciado, por ejemplo, en las Agendas Locales 21. En ese sentido, creemos que cobra un interés especial contrastar cómo casan los principios participativos con los procesos reales de diseño e implantación de políticas.

Concretando más el objetivo, nuestra atención se centrará en el periodo que va desde 1998 hasta la actualidad, ya que, como justificaremos en el siguiente epígrafe, entendemos que durante esa época se da un cambio radical en el enfoque y contenidos sustantivos de la política ambiental vasca, lo que acaba configurando una nueva red de actores. En este sentido, centraremos nuestra atención fundamentalmente en las relaciones entre actores públicos –básicamente el departamento del gobierno autonómico con competencias en medio ambiente, es decir, la autoridad ambiental– y los grupos de presión representativos tanto de intereses públicos como privados, dejando a un lado por razones de espacio, otro componente del análisis de redes como es la cuestión multinivel. Por tanto, abordaremos en los siguientes apartados tanto el funcionamiento más formal de la red, principalmente a través de cauces participativos institucionalizados, como las dinámicas menos regladas, no por ello menos importantes. De esta forma, pretendemos fundamentar las conclusiones recogidas en el último punto. Para desarrollar nuestro análisis, atenderemos tanto a fuentes documentales institucionales como a la información provista por actores procedentes del mundo político, asociativo y empresarial. Este último caudal de datos proviene de las entrevistas en profundidad realizadas para un proyecto de investigación financiado por el Gobierno Vasco a través de la Cátedra UNESCO[3], y entendemos que complementa la información documental –el discurso de las instituciones– con interpretaciones más subjetivizadas, pero a la vez más matizadas y ponderadas, de cómo se diseñan e implementan las políticas ambientales.

---

2 Desde otra óptica, el nivel autonómico también parece ser percibido como especialmente relevante por los actores presentes en el proceso de implantación de políticas medioambientales en Cataluña (Morata y Hanf, 2000).

3 Las principales conclusiones del Proyecto UNESCO 06/14, "La Política Ambiental del Gobierno Vasco", se recogen en De la Peña *et al.*, (2012), tratándose la política ambiental de una manera más genérica en cuanto a su evolución sustantiva, las relaciones intergubernamentales y la gobernanza. Para la realización del trabajo de campo de este proyecto se realizaron un total de 31 entrevistas a once altos cargos del Gobierno Vasco que desempeñaron su función en la consejería de medio ambiente en diferentes legislaturas, dos altos cargos de otras administraciones autonómicas, siete activistas de organizaciones ambientales y sindicales, cuatro representantes del mundo empresarial, seis del ámbito académico y uno de los medios de comunicación.

2. MECANISMOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA

El influjo europeo de la política ambiental vasca

Si hubiésemos de resumir la línea evolutiva de la política ambiental en España durante las últimas décadas, habríamos de incidir necesariamente en la idea de la influencia de las políticas europeas (Aguilar, 1997, 2003; Arias y Valencia, 2004; Navarro, 1999). El caso de la CAPV no va a ser contrario a esta pauta, si bien ello no equivale a sostener que la inclusión de las cuestiones ambientales en la agenda pública fuese producto exclusivamente del ingreso en la Comunidad Económica Europea; en realidad, determinadas actuaciones públicas en materia medioambiental habían venido dándose en Euskadi desde la década de los setenta, motivadas en un principio por el problema de la contaminación atmosférica y del agua (De la Peña y Barcena, 2012). Sin embargo, queda fuera de toda duda la influencia que a partir de 1986 habría de tener la integración en el espacio europeo, no solo en el aspecto sustantivo de las políticas ambientales, sino también en su enfoque.

Un punto de inflexión claro en la evolución de estas políticas podemos situarlo en 1998. En esa fecha se elabora la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco (Boletín Oficial del País Vasco, 27 de marzo de 1998), donde se integran explícitamente los conceptos de Desarrollo Sostenible y participación, como venían siendo recogidos en los Planes de Acción Medioambiental europeos (Aguilar, 2003; Font, 2000). El influjo europeo de la norma viene explicitado en su propia exposición de motivos y se transmite, sobre todo, al abrir una nueva fase que podríamos definir como el nacimiento de la planificación estratégica en la política ambiental, puesto que como mandato de la Ley 3/1998 se elabora la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 (EAVDS) y, en desarrollo de ésta, los sucesivos programas marco ambientales (PMA)[4]. A partir de este momento, las políticas ambientales tratarán de ser elaboradas mediante una participación lo más amplia posible, por lo que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), se revaloriza el papel de otros consejos consultivos que ya existían y se recurre a procesos participativos *ad-hoc* para la elaboración de la planificación. Es esa fase iniciada entonces la que hemos elegido para examinar la configuración de la red de actores.

El CAMA: integrando a los actores (2002-2011)

La Ley 3/1998, en sus artículos 12 al 15, crea el CAMA para dar cauce formal a la participación de todos los actores públicos y privados con interés en las políticas medioambientales a nivel de la CAPV[5]. Desde la primera línea se establece claramente

4 El I Programa Marco Ambiental tendrá vigencia para el periodo 2002-2006, el segundo para 2007-2010 y el tercero, recientemente aprobado por el Gobierno Vasco, para el periodo 2011-2014.

5 Aparte del CAMA, en la CAPV existen otros tres consejos sectoriales de participación en materia de medio ambiente a los que podríamos hacer extensivas buena parte de las conclusiones relativas al

la función consultiva de este órgano que se adscribe a la autoridad ambiental del gobierno autonómico, y cuya composición y funcionamiento queda regulado por el Decreto 199/2000, de 10 de octubre, por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Boletín Oficial del País Vasco, 26 de octubre de 2000). Según la normativa, el consejo debería reunirse un mínimo de tres veces anuales y siempre que lo requiera el desempeño de sus funciones (art. 8) que pasan principalmente por asesorar en materia de política ambiental, emitir informes y propuestas a iniciativa propia o a petición de las administraciones y recomendar medidas que integren la variable ambiental en otras políticas sectoriales, así como impulsar la participación en esta política sectorial (art. 13 de la Ley 3/1998). En ese sentido, estimamos que el CAMA delimita un escenario en el que aparecen incluidos los principales actores de la red ambiental, si bien deberemos cotejar sus aspectos formales con las dinámicas de funcionamiento que se derivan de las apreciaciones de sus participantes.

Su composición cuenta con un total de treinta y un miembros, entre los cuales encontramos personas procedentes de los departamentos que gestionan el medio ambiente en los ejecutivos autonómico y forales[6], representantes de otros departamentos del gobierno vasco, de la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) y portavoces de diferentes grupos y asociaciones con vinculación a la política ambiental; también centros tecnológicos y un experto de reconocido prestigio designado por el propio Gobierno Vasco. Si analizamos la composición del CAMA según la procedencia de sus miembros, vemos que quince del total de treinta y uno son cargos públicos –ocho del Gobierno Vasco, incluyendo el presidente, tres de las Diputaciones, tres de las administraciones locales y uno del Parlamento Vasco–, doce corresponden a diferentes grupos de interés público y privado y cuatro al ámbito de la investigación –procedentes de centros tecnológicos, de investigación, la Universidad del País Vasco y un experto, definido como tal por la normativa y habitualmente también miembro de la Universidad. Ello queda ilustrado en el Gráfico 1.

Lo cierto es que de esta composición se puede concluir el papel absolutamente determinante de las instituciones en el supuesto de que las votaciones fueran necesarias para definir una postura colegiada. Normalmente, las cuestiones debatidas en el CAMA, ya sea en forma de textos normativos, planes o programas de actuación, vienen respaldadas por todos o la inmensa mayoría de los representantes de las diferentes administraciones. La explicación resulta sencilla: por una parte, a nivel de gobierno autonómico y por la propia lógica de funcionamiento del gabinete, las posibles disensiones se tienden a ventilar en fases previas a la presentación del proyecto ante el CAMA; por otra parte, y a nivel de relaciones interadministrativas, se supone que

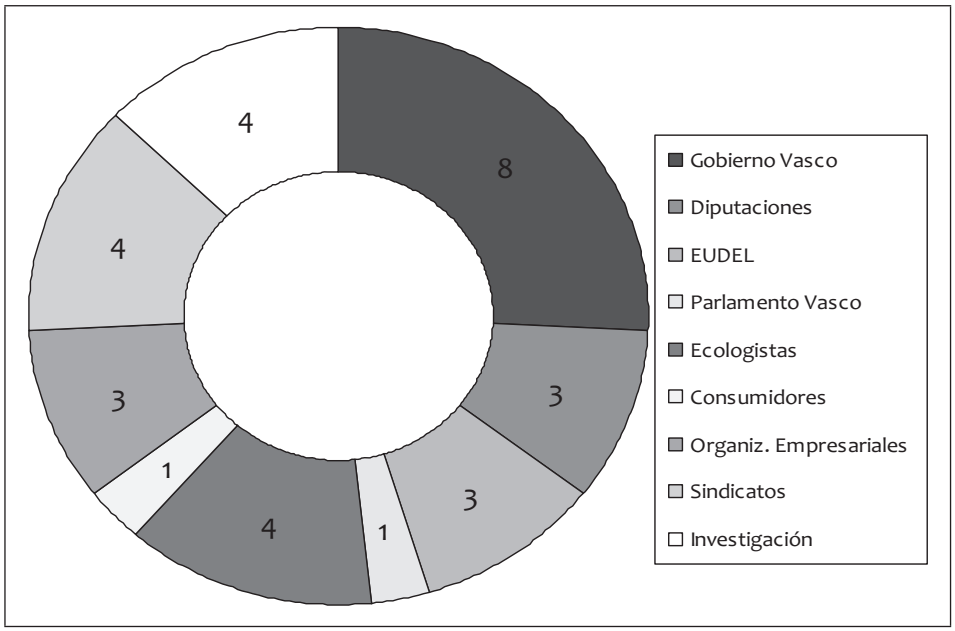
CAMA en torno a su composición y dinámica de funcionamiento: Consejo Asesor de Política Territorial, Naturzaintza y Consejo Asesor del Agua (De la Peña *et al.,* 2012). No obstante, hemos seleccionado el CAMA para nuestro análisis por la centralidad que le otorga la propia Ley 3/1998.

6 La normativa establece que serán miembros del CAMA, un representante de cada una de las Diputaciones Forales sin especificar la procedencia departamental. La práctica ha sido que acudan los diputados con responsabilidad en medio ambiente.

otros ámbitos, como la Comisión Ambiental del País Vasco[7], deberían resolver previamente las diferencias entre ejecutivos y cimentar una postura común ante una determinada política. Así, lo más habitual es que no se reproduzcan diferencias entre los representantes institucionales y que las líneas de actuación planteadas por el Gobierno Vasco tengan un apoyo garantizado en forma de votos, dado que es prácticamente imposible que haya unidad de voto en la parte asociativa del CAMA por la heterogeneidad de los intereses representados. Consecuentemente, la hipótesis más previsible es que las iniciativas de las instituciones, por el propio contenido de sus propuestas, encuentren siempre el apoyo de una parte de las organizaciones –ya sea en la sección empresarial, sindical o ecologista– y que sea la otra parte, los grupos opositores, los que capitalicen el CAMA para formular el discurso alternativo.

GRÁFICO 1

Composición del CAMA según procedencia de sus miembros



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 199/2000 (art. 3)

Tal parece haber sido la tónica de funcionamiento del CAMA, si atendemos a los testimonios de las personas que hemos entrevistado y al contenido de las actas de sus reuniones. La nota predominante habría sido cierta dialéctica de gobierno-oposi-

7 Ya en el mismo texto de la Ley 3/1998 se puede apreciar cómo el órgano de coordinación interadministrativa –la Comisión Ambiental del País Vasco– precede al CAMA en la actuación sobre las políticas ambientales. Según el art. 9, corresponde a la Comisión, por ejemplo, informar el Programa Marco Ambiental o la elaboración de normas en la fase de anteproyecto. Como vemos, el diseño prevé que el CAMA actúe sobre esos mismos *outputs*, pero en una fase posterior.

ción protagonizada, por un lado, por la administración ambiental autonómica y, por otro lado, por una especie de alianza entre asociaciones ecologistas y sindicales. De esta manera, no sorprende que los entrevistados pertenecientes a organizaciones ecologistas y sindicales mantengan una visión sumamente crítica con respecto al CAMA, definiéndolo como un escenario necesario pero, a la vez, notablemente limitado en sus funciones:

> "A nivel global está el CAMA… con un funcionamiento al que nosotros hemos dirigido bastantes críticas desde su surgimiento; la propia composición, que es una composición claramente escorada hacia lo institucional. Pero, bueno, hemos participado junto con otros grupos ecologistas y es cierto instrumento de control y seguimiento, pero sigue siendo también muy limitado… No voy a decir que sea un organismo florero porque sirve por lo menos para tener información y cierta capacidad de crítica de las políticas medioambientales, pero creo que la eficacia real es escasa". (Entrevista Nº 1. Activista Ekologistak Martxan).

> "Al final, desde ese punto de vista, si la participación se reduce al CAMA, pues yo sinceramente alabo el gusto al compañero que va allí a sermonear. Pero, para mí es una pérdida de tiempo. Con la gran presencia institucional, ir allí a castigar el oído a quien no vas a convencer, y además sin ninguna proyección social, es una pérdida de tiempo". (Entrevista Nº 23. Miembro del Sindicato Comisiones Obreras, CCOO).

Como ya se puede apreciar en el anterior testimonio, se opone un discurso en el que a menudo aparece un componente de frustración por la escasa influencia de los debates; de hecho, frecuentemente se formula explícitamente la tesis de que el impacto real sobre las políticas se desarrolla en fases más tempranas, probablemente a través de mecanismos menos formalizados y por parte de grupos empresariales. Lo explica claramente otro de nuestros informantes:

> "En las reuniones del CAMA… habitualmente es el gobierno que presenta una medida, una ley, un plan que quiere sacar adelante. Luego se hace una ronda, los representantes que estamos allí de sindicatos, de organizaciones ecologistas (cinco o seis) damos nuestra opinión, en la mayoría de los casos crítica, y el resto de las personas que allí acuden (gente en representación de las Diputaciones, alguna parlamentaria, gente de la patronal, etc.) … mayormente esa gente guarda silencio. A lo más, alguien del departamento debate con nosotros y ya está. Esa suele ser, más o menos, la tónica general. Allí acuden más de una decena de personas que no tienen por costumbre dar su opinión y entonces el debate es muy pobre. Y luego, pues tampoco tenemos constancia que de lo que allí sale se lleve a ningún lado, o tenga alguna relevancia, o sea tenido en cuenta. Luego, ciñéndome a lo que me has preguntado qué consecuencias tiene, por ejemplo, las opiniones de la parte empresarial… Pues, por ejemplo, cuando nosotros estudiamos el Plan Energético del Gobierno vemos que tienen muchísima influencia. A veces hasta podemos dudar si el Plan lo está haciendo Iberdrola o lo está haciendo un Gobierno en el que está Ezker Batua, EA, etc.". (Entrevista Nº 22. Miembro de LAB y Ekologistak Martxan).

Esta visión es hasta cierto punto compartida por parte de otros miembros del CAMA que representan intereses de naturaleza diferente a la de ecologistas y sindi-

calistas. Desde el punto de vista de las organizaciones empresariales, uno de sus representantes aprecia también una cierta inactividad y escasa funcionalidad del CAMA, si bien –como es el caso del siguiente entrevistado– asimilándolo al funcionamiento de otros consejos ambientales:

> "(…) yo creo que tiene un funcionamiento muy mortecino, se reúne muy pocas veces, cuando se reúne es más un foro de ecologistas, y hace muy poco. Y todos los consejos asesores de medio ambiente tienen el mismo problema, que funcionan muy poco.
>
> Hay bastantes (ecologistas), y es lógico porque tiene que haber, pero al final no se ha conseguido que no se convierta en un foro para que ecologistas a los que se hace poco caso, en su opinión, aprovechen para manifestar una serie de cosas… y allí hay una reunión de varias horas en la que no se habla de otras cosas. ¿El resultado al final? Pues muy poco. Y en el consejo español pasa lo mismo… Yo creo que es bueno que haya un foro que es obligatorio, pero el efecto real es prácticamente cero". (Entrevista Nº 25. Miembro de ACLIMA, Clúster medio ambiental de empresas de la CAPV).

Uno de los aspectos más llamativos de esta interpretación es que el entrevistado defina al CAMA como un foro "de ecologistas", para enfatizar el protagonismo de éstos en las reuniones y debates. Ello no hace sino corroborar el anterior testimonio que daba cuenta de una tónica predominante de diálogo entre gobierno y asociaciones ecologistas y sindicales. El resto de miembros opta por un papel menos relevante. En unos casos porque su papel lo ha ejercido con anterioridad, por ejemplo, las instituciones no autonómicas en la Comisión Ambiental o, como dicen ecologistas y sindicalistas, las organizaciones empresariales a través de contactos informales. En otros casos porque no se aprecia la relevancia de la institución y los debates se orientan hacia aspectos demasiado cercanos a la filosofía política sin responder a los problemas planteados, de índole mucho más práctica.

Desde el Gobierno Vasco todo esto se analiza aludiendo a las propias limitaciones funcionales del CAMA, si bien se enfatiza en la apertura que ha significado la creación de esta institución en la que se han presentado las iniciativas más relevantes de la política ambiental, se aduce como explicación la organización del gobierno que atribuye competencias a otros departamentos de políticas de alta incidencia ambiental como es el caso de las infraestructuras:

> "Yo creo que la información relevante de las cuestiones de medio ambiente ha pasado por el CAMA. Al CAMA hemos llevado al consejero de transportes o la consejera de Industria. Aun así no ha sido suficiente, quiero decir que han ido allí, han informado, pero, claro, el CAMA por su formato no permite que se abra un debate como un tema, como el TAV exige… Entonces nosotros hemos hecho las veces de facilitador, pero es que nosotros no somos competentes en infraestructuras y no podemos convertir el CAMA en lo que, por otra parte, sólo una parte del CAMA quería porque a otra parte no le interesaba". (Entrevista Nº 20. Ex alto Cargo de Medioambiente del Gobierno Vasco).

En este sentido, el CAMA ha supuesto un paso adelante en el rol que habitualmente se atribuye a las instituciones públicas en el paradigma de la gobernanza, el papel de facilitador y de legitimador, pero no ha podido entrar en competencias ajenas al medio ambiente por la propia organización funcional del ejecutivo autonómico. Parece haber una visión compartida acerca de su limitado impacto –condicionado por las características formales del mecanismo participativo– y de la dinámica de sus reuniones en las que se escenifica una continua dialéctica entre ejecutivo y asociaciones sindicales y ecologistas.

Iniciativas participativas en planes y programas: el caso del proceso de participación en la elaboración del II PMA.

Dejando a un lado los foros y consejos consultivos, otra manera de articular la inclusión de grupos de interés en la elaboración de las políticas ambientales consiste en la apertura de procesos participativos determinados para la preparación de planes y programas específicos. En concreto, analizaremos el proceso de elaboración del II Programa Marco Ambiental 2007-2010 que fue elaborado sobre un amplio proceso participativo con cierto carácter innovador y que se compone de diferentes herramientas. Así nos lo cuenta uno de sus organizadores:

> "(…) el (proceso participativo) del Programa Marco, hasta donde yo sé, ha sido una de las dinámicas más sofisticadas con las limitaciones que tenía…". (Entrevista Nº 13. Consultor de Medio Ambiente)[8].

Como lo define su documento base, el esquema del proceso participativo abarca dinámicas orientadas tanto a actores y grupos de la sociedad civil, como a otros agentes institucionales. En este sentido, examinaremos las tres dinámicas participativas utilizadas para la elaboración del II PMA: los denominados Desayunos por la Sostenibilidad, el Consejo Consultivo y los foros social y empresarial.

a) Los Desayunos por la Sostenibilidad

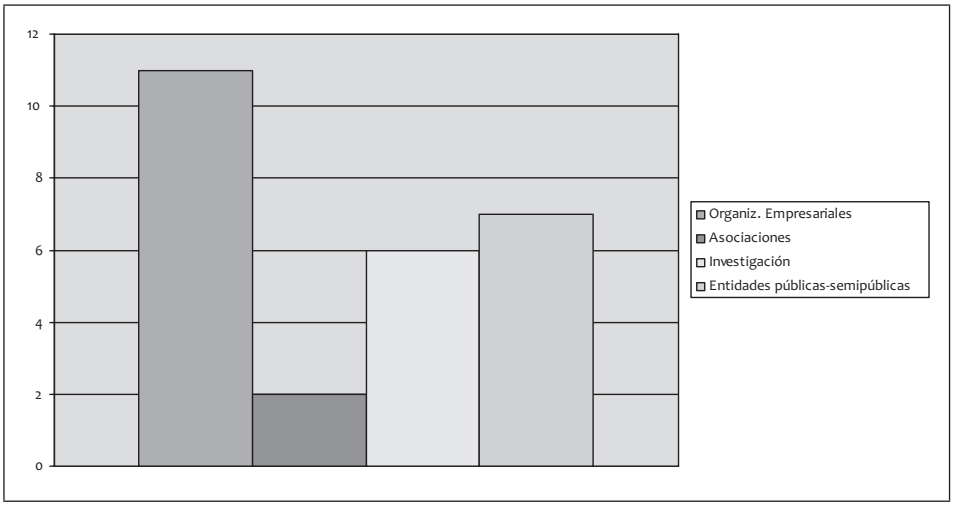
Tal y como se presentan, los Desayunos por la Sostenibilidad son una dinámica participativa diseñada para ofrecer un diagnóstico del peso relativo del vector medioambiental en la escala de valores socialmente predominante, y recabar una reflexión sobre el papel de ciertos factores clave para la sostenibilidad como la energía, la movilidad o el sistema de mercado en general. Se desarrollaron en dos jornadas, una de ellas en Bilbao, en marzo de 2006, y otra en San Sebastián, dos semanas más tarde. Fueron, por tanto, dos reuniones puntuales realizadas un año antes de la publicación final del II PMA, con formato de foro en las que se pretende pulsar la

8 A esa importancia del PMA, y de su proceso participativo, se suma una ventaja metodológica y es que todo ese proceso viene descrito con cierto grado de detalle. En Anexo 2 (Gobierno Vasco, 2006).

opinión de determinados agentes económicos, académicos y sociales para enriquecer una labor de diagnóstico que se estima substancial. Entre la lista de invitados a participar se encuentran importantes empresas (Iberdrola o Petronor), clústers empresariales (ACLIMA o Clúster de la Energía), centros tecnológicos (IK-4 o Labein), organizaciones ecologistas (Greenpeace), cámaras de comercio, representantes del mundo universitario, etc.; si bien, el elemento empresarial pesa sobre todos los demás, según se aprecia en el Gráfico 2.

GRÁFICO 2

Proceso participativo en la elaboración del II PMA (Iniciativa "Desayunos por la Sostenibilidad")



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (2006).

De esta dinámica participativa fueron extraídas una serie de conclusiones que se supone orientaron a la autoridad ambiental de la CAPV sobre el carácter que se debe imprimir al II PMA; en este sentido, se reafirma la validez de los cinco objetivos estratégicos definidos en la EAVDS, se recalca la importancia de un enfoque sistémico por la propia naturaleza de la política ambiental, se insiste en aspectos cruciales de ésta como el problema del cambio climático, etc. (Gobierno Vasco, 2006: 76).

b) El Consejo consultivo

A través del Consejo consultivo se trataba de complementar el diagnóstico así como avanzar en algunas prioridades de los objetivos del II PMA. La técnica empleada en esta dinámica participativa consistía en la realización de entrevistas en profundidad, donde la persona consultada exponía sus puntos de vista sobre la base de un cuestionario previamente definido. Como las otras dinámicas del II PMA, la organiza-

ción del Consejo corrió a cuenta de una consultoría especializada en estudios de sostenibilidad que organizó las sesiones y presentó una lista de participantes. Al respecto:

> "(…) los criterios de selección se hicieron con un proceso compartido entre nosotros que hacíamos de consultores y el cliente que era el Gobierno Vasco. Nosotros hacíamos las propuestas en base a unos criterios, y ellos te van diciendo OK o no… Pero normalmente la iniciativa es del equipo consultor que ya tiene una idea de lo que quiere hacer, y luego el Departamento te va filtrando. Es así cómo funciona…". (Entrevista Nº 13. Consultor de Medio Ambiente).

En esta parte del proceso, por su propio diseño, los participantes tenían mayor tiempo y oportunidad para exponer un discurso propio que reflejase sus intereses y puntos de vista, funcionando además de manera dialéctica con la administración, no como un órgano colectivo. Es importante tener esto en cuenta ya que esta profundidad de discurso no va a ser hallada en las otras dinámicas, donde el formato de foro diluye, en mayor medida, los intereses en una pluralidad de opiniones.

Los participantes en el Consejo consultivo fueron un total de ocho personas destacadas en el ámbito del medio ambiente por su trayectoria profesional. De estas ocho personas, cuatro son catedráticos de la Universidad del País Vasco, especializados en temas ambientales desde diferentes aproximaciones disciplinares; dos son representantes de distintas administraciones públicas (en concreto de la Diputación Foral de Bizkaia y de la Comunidad Autónoma de Baleares), uno es representante de una asociación como la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental –también académico– y el octavo miembro es representante de una consultoría de planificación de transporte. Estamos, por tanto, ante un Consejo formado por cinco académicos, dos cargos públicos y un representante del mundo de la Consultoría. Un consejo formado así con el ánimo de incorporar conocimiento a la gestión ambiental del ejecutivo autonómico, como se puede deducir tanto de su composición como de la metodología empleada.

c) Los foros social y empresarial

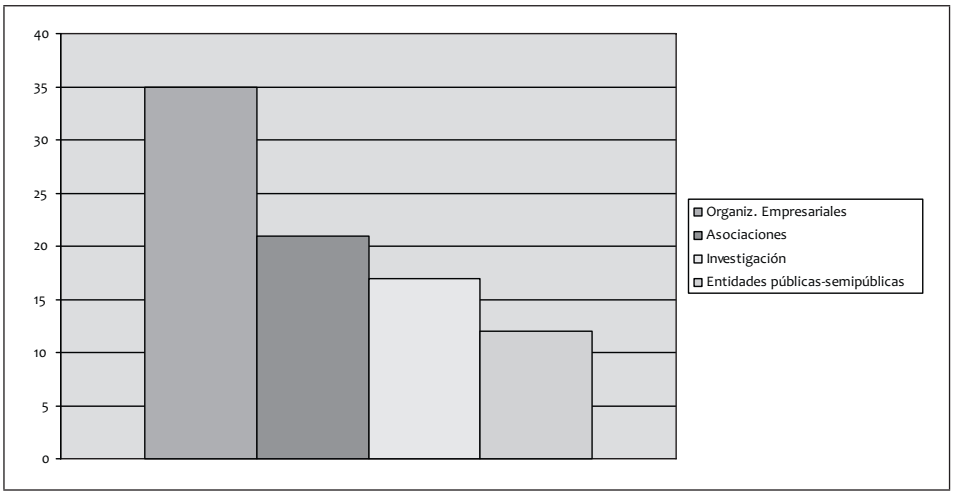
Mediante esta dinámica participativa, la intención del Gobierno Vasco era construir un debate sobre el diagnóstico del medio ambiente en la CAPV y sobre posibles objetivos y actuaciones propuestas desde diferentes ámbitos de actividad. En este sentido, parece que la propuesta llevada a los foros estaba más enfocada en el binomio problemas-soluciones que la de los Desayunos por la Sostenibilidad. En cualquier caso, su desarrollo tuvo lugar a lo largo de un ciclo temporal más amplio, en concreto se desarrollaron cuatro foros en cuatro momentos diferentes, desde marzo hasta noviembre de 2006, teniendo cada uno de ellos una duración de una jornada y estructurándose en distintos grupos de trabajo.

Si atendemos a su composición, participan en los foros un total de ochenta y cinco agentes. Nuevamente, como ocurría en el caso de los Desayunos por la Sostenibili-

dad, el peso del sector empresarial es más acusado que el de cualquiera de los otros: asociaciones, sector investigador o entidades públicas y semipúblicas. Un total de treinta y cinco agentes económicos acudieron a los foros entre los que se contaban empresas concretas como Eroski S. Coop., Gamesa, Petronor, etc.; numerosos clústeres empresariales, entre ellos ACLIMA, automoción, electrodomésticos, aeronáutica, etc.; organizaciones empresariales: CONFEBASK, Guitrans, Asociación Española de Máquina-Herramienta, etc. y cámaras de comercio así como fundaciones relacionadas con la calidad (Euskalit). En el grupo de las asociaciones encontramos veintiún actores entre los que están los principales sindicatos de la CAPV (incluido el sindicato agrario Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna (Federación de Sindicatos Agrarios de Euskal Herria, EHNE); grupos ecologistas como Eguzki, Ekologistak Martxan o Greenpeace; organizaciones de temática ambiental: Kresala, Federación Vasca de Montaña, etc.; asociaciones de defensa de los intereses de la juventud (Novia Salcedo) o incluso federaciones deportivas (Federación Vasca de Surf). Completaban los foros entidades de investigación, es el caso de las facultades de la UPV, la corporación tecnológica Tecnalia, IK-4, Eusko Ikaskuntza, etc., y entidades públicas o semipúblicas como Radio Euskadi, algunos ayuntamientos, la Asociación vasca de agencias de desarrollo, etc.

GRÁFICO 3

Proceso participativo en la elaboración del II PMA
(*Iniciativa "foros social y empresarial"*)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (2006: 77-78).

Lo cierto es que de esta dinámica participativa no se exponen resultados demasiado concretos en el Anexo 2 del II Programa Marco Ambiental 2007-2010 (Gobierno Vasco, 2006). Se hace hincapié, como no podía ser menos, en las propuestas divergentes que surgen de los foros y prácticamente se hace inventario de las cuestiones tratadas, sin ir más lejos en el carácter de las posturas enfrentadas. La impresión general es que en este foro se da una cierta neutralización de las opiniones y que no se

da el paso de operativizar las diferentes propuestas en medidas concretas de actuación. Su relevancia probablemente haya sido mayor a la hora de la divulgación, en tanto la celebración de los foros procura cierto eco social de cara a una mayor sensibilización ambiental de la ciudadanía y un mayor conocimiento por parte de ésta de las actuaciones del ejecutivo autonómico. En todo caso, y más allá de su impacto real, uno de sus organizadores se muestra crítico con los aspectos formales del proceso participativo y el final dado al mismo:

> "(...) fue un proceso muy centrado en Bilbao, que es lo que pasa muchas veces porque es donde está la mayor parte de la gente...
>
> Otro aspecto (a mejorar) sería... ir configurando esa red también para que la gente no crea que viene para un acto aislado; y que vea que le vas a tener en cuenta, que le vas a informar y, por supuesto, que las opiniones que den se van a tener en cuenta y que, además, yo creo que se tienen en cuenta.
>
> (...) el Departamento no supo después mimar de la manera adecuada a la gente que hizo un esfuerzo pues por los Desayunos, o con las entrevistas... sí que hubo un perfil un poco bajo a la hora de cerrar el proceso". (Entrevista Nº 13. Consultor de Medio Ambiente).

Probablemente buena parte de las críticas vertidas por los grupos de la sociedad civil tengan algo que ver con el hecho de que no se aprecia el papel que juega la propia participación, y el esfuerzo de llevarla a cabo, y con la escasa idea de formar parte de un colectivo más amplio ligado de una manera más estable frente a meras acciones puntuales dedicadas al diseño y elaboración de las políticas ambientales.

3. LA RED DE LA POLÍTICA AMBIENTAL VASCA

Entramado

La comunidad de actores en la política ambiental vasca se compone de un elenco que básicamente, como hemos apuntado en la descripción del proceso participativo, podríamos agrupar en cuatro categorías. En primer lugar estarían los actores institucionales entre los que distinguiríamos fundamentalmente a la administración ambiental del resto de administraciones sectoriales, siguiendo la traza del análisis desarrollado por Font (1999: 56-64) en torno a los actores de la política ambiental española. La razón de esta distinción la encontraríamos en una cierta lógica de actuación que ha hecho de la primera, en general, un departamento gubernamental en el que han primado en mayor medida los valores conservacionistas sobre los desarrollistas[9].

9 Uno de los momentos en los que se evidencia este contraste en el caso vasco se da cuando el por entonces Consejero de Medio ambiente y Ordenación del Territorio, Sabin Intxaurraga, se pronuncia públicamente en contra de algunos proyectos emblemáticos de infraestructuras sobre los que el resto del Ejecutivo, y la gran mayoría de fuerzas políticas presentes y no presentes en el mismo, habían hecho causa común. En diversos artículos publicados en 2004, Intxaurraga criticó abiertamente la construcción de la

El segundo grupo de actores que componen esta red serían las organizaciones empresariales que han tenido una presencia muy marcada en todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas ambientales, lo que sin duda viene determinado por el hecho de que la política ambiental sea un tipo de política eminentemente regulativo, con costes concentrados en sectores muy concretos y beneficios difusos, asumibles por toda la población. Habría que destacar, sin embargo, como nota general, que las empresas con mayor protagonismo en las políticas ambientales han sido fundamentalmente la propia organización patronal CONFEBASK y las representadas en el clúster ACLIMA. Al respecto se señala:

> "Ese es uno de los temas que el gobierno durante los últimos años ha realizado. Es decir, las leyes de medio ambiente y los decretos correspondientes antes de adaptarlos se pasaban a sociedades como por ejemplo a ACLIMA, a CONFEBASK... para que cada una hiciera sus comentarios y muchos de ellos se han tenido en cuenta. O sea, que esa política de participación real entre el Gobierno y la sociedad –y por ésta no me refiero solamente a los individuos o colectivos sociales, sino a las agrupaciones empresariales y demás– ha existido totalmente". (Entrevista Nº 6. Ex alto cargo de Medio Ambiente del Gobierno Vasco).

> El mundo empresarial e industrial está en ese entramado, y sobre todo a través del clúster de medio ambiente en el que están los siderúrgicos, los cementeros… y ahí esa élite... pues tienen una influencia muy fuerte". (Entrevista Nº 12. Ex alto cargo de Medio Ambiente de diferentes administraciones).

No obstante, y según la percepción de algunos informantes, en ese entramado faltaría la representación directa de las empresas más potentes del panorama vasco que optarían por hacerse presentes en otros niveles administrativos más elevados, donde se dirime la normativa básica, o hipotéticamente en las relaciones con otras administraciones sectoriales que presenten líneas de actuación más acordes con su función corporativa:

> "A ver, si te voy a ser sincero, por ejemplo creo que las grandes empresas de este país, desde Mondragón hasta la que sea, pasan bastante, al menos, de la política ambiental de la CAPV. Igual pican más alto y tratan de influenciar en la política del Ministerio que tiene una jerarquía más alta, pero yo creo que para las grandes empresas (BBVA, Iberdrola y esas) la política ambiental que se hace en el departamento les queda un poco pequeña. Ellos se preocupan mucho, es mi percepción, de otras cosas. Su guerra está en otro lado… como en el Programa Marco Ambiental que había un Foro empresarial con unas 125-150 personas, pero estas empresas no vienen". (Entrevista Nº 13. Consultor de Medio Ambiente).

---

variante sur metropolitana de Bilbao y del Superpuerto de Pasaia ("Dudas sobre la Supersur", *El Correo* (edición Bizkaia), 29 de julio de 2004: 10 y "Pasaia: ¿es necesario el puerto exterior?". En línea: <http://www.nodo50.org/jaizkibel/?p=575> [consulta: 9 enero 2012]), utilizando precisamente el discurso de la sostenibilidad. En los siguientes días quedó claro, a través de las manifestaciones de los integrantes del Gobierno, el Lehendakari a la cabeza, que esta era una postura claramente minoritaria en el gabinete e incluso en su propio partido (*El Correo* (edición Bizkaia), "Ibarretxe desautoriza a Intxaurraga y dice que la Supersur es prioritaria para Euskadi", 27 de julio de 2004: 2 – 3).

Además, para caracterizar con más precisión las pautas de actuación de los grupos empresariales, podríamos distinguir entre lo que denominaríamos planificación estratégica de la política ambiental –la EAVDS, los PMA, etc.– de un ámbito de actividad mucho más concreto como es la elaboración de decretos de desarrollo de normativa y transposición de directivas europeas. En el primero de esos ámbitos, los interlocutores para la autoridad ambiental han sido las organizaciones antes mencionadas a través de mecanismos más o menos formalizados de participación. Por el contrario, la elaboración de decretos o la negociación de acuerdos voluntarios ha sido en mayor medida una cuestión de relación bilateral entre la sociedad pública de gestión ambiental, IHOBE, adscrita al departamento de medio ambiente, y empresas concretas o clústeres sectoriales distintos a ACLIMA. En estas negociaciones la pauta ha venido marcada predominantemente por contactos informales en los que representantes de la empresa o del sector de actividad negocian con técnicos de la autoridad ambiental, aportando conocimiento especializado. Todo esto lo recoge muy claramente uno de nuestros informantes proveniente del sector productivo del acero:

> "Nosotros, con la administración, el tipo de contactos que hemos tenido es para resolver temas muy puntuales del sector… para temas muy concretos hasta para llegar a acuerdos voluntarios para los que establecimos unos contactos para ver qué líneas podíamos trabajar.
>
> (…) Y si son temas más concretos, el trato es más con los técnicos. Por ejemplo, cuando estuvimos haciendo una revisión del Acuerdo Voluntario estábamos en contacto con los técnicos". (Entrevista Nº 19. Miembro del clúster Acero y Medioambiente).

Por tanto, existe un grupo de actores empresariales especialmente relevante en los procesos participativos para el desarrollo de normativa y programas estratégicos y otro colectivo diferente –compuesto por empresas aisladas o, normalmente, clústeres de concretos ámbitos productivos– que se activa a la hora de negociar aplicaciones normativas que requieren frecuentemente un conocimiento profundo del sector en aras a su aplicabilidad futura. Las negociaciones son aquí más técnicas y menos políticas, pero sin duda han ocupado una parte importante de la actividad del departamento de medioambiente, como por ejemplo a la hora de implantar la Directiva IPPC o los acuerdos voluntarios.

Un tercer grupo de actores vendría compuesto por las organizaciones de la sociedad civil. Evidentemente, éstas son asociaciones voluntarias que persiguen objetivos públicos y hacen mayor uso de incentivos colectivos –identidad, ideología, etc.– para su funcionamiento interno. Tener presente esto es importante por cuanto, aunque hay dentro de este grupo organizaciones más profesionalizadas y estructuradas como las sindicales, en general las asociaciones encuentran serias dificultades para competir con centros tecnológicos y empresas, nutridos de personal altamente cualificado y fuertemente incentivado a nivel económico, en un ámbito como el de la política ambiental que requiere un notable conocimiento técnico. Especialmente, ese es el caso de las organizaciones ecologistas, cuyo principal recurso

es la buena imagen social de la que disfrutan[10], pero que encuentran serias dificultades para captar militancia, renovar la misma y dedicar recursos humanos al seguimiento de iniciativas políticas, expedientes administrativos, procedimientos de alegaciones, etc. Aún así, las organizaciones ecologistas y las sindicales han jugado un papel especialmente activo en los cauces formalizados de participación, estableciendo a veces cierta alianza estratégica con profesionales provenientes del ámbito del conocimiento, especialmente la Universidad[11], como se señala en una de nuestras entrevistas:

> "Luego yo creo que en la experiencia de estos grupos para el Programa Marco, lo que yo he visto ahí, es que los sectores más dinámicos son gente vinculada a la universidad, a movimientos asociativos, a ONGs, gente de profesiones liberales, sociedad civil…". (Entrevista Nº 13. Consultor de Medio Ambiente).

En cualquier caso, y frente a ese dinamismo –frecuentemente producto de la alta motivación de un número relativamente reducido de personas– el problema principal de las organizaciones ecologistas es su escaso número de militantes. Precisamente, por la naturaleza del objetivo perseguido –"beneficios difusos"– y por la relativamente baja relevancia del problema medioambiental dentro de las preocupaciones de la ciudadanía vasca[12], las organizaciones ecologistas muestran una cierta debilidad de cara a la movilización de la ciudadanía. Solamente en conflictos puntuales a lo largo de la historia y en casos donde el conflicto ambiental ha derivado en una cuestión más cercana a la mera distribución de recursos, los intereses conservacionistas han derivado en movimientos sociales fuertes, si bien, en este último supuesto, con un discurso menos ideológico y más de tipo *Not-in-my-Backyard* (NIMBY). En general, diríamos que los NIMBY medioambientales prestan en la mayoría de las ocasiones el músculo movilizador al movimiento ecologista.

Por último, el cuarto grupo lo conformarían los actores relacionados con la investigación y el conocimiento. Aquí incluimos a personas individuales y a agentes colectivos como determinados centros tecnológicos, consultorías, fundaciones, entidades de promoción científica y grupos universitarios de investigación. Todos estos, y algunos otros semejantes, han jugado un papel en este entramado de agentes de la

---

10 Véase al efecto los datos del Ecobarómetro Social (2008: 21), en los que el 44% de los encuestados señala a las asociaciones de protección del medioambiente como las que más confianza les genera en temas relacionados con el entorno. El siguiente agente en términos de confianza serían los científicos –con un 16%– situándose a la cola las empresas que concitan la confianza del 2%.

11 Existe una ingente cantidad de literatura que conecta, a nivel de valores y de participación, a los colectivos profesionales del sector del conocimiento, y externos al mercado, con los movimientos sociales y, en general, las denominadas "nuevas políticas". Es la línea seguida, por ejemplo, por numerosos estudios elaborados utilizando el marco teórico de Inglehart (1991, 1998) y su argumento sobre el cambio de valores y el postmaterialismo.

12 A este efecto, puede consultarse las series del Euskobarometro en <http://www.ehu.es/euskobarometro> o los diferentes Sociómetros emitidos por el Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco, en <http://www1.euskadi.net/estudios_sociologicos/sociometros_c.apl>, donde, por término medio, las cuestiones medioambientales son citadas por un 1% de los encuestados al posicionarse sobre sus principales preocupaciones.

política ambiental, principalmente desde su función de reflexión teórica e investigación. Al respecto se señala:

> "(…) (la situación de) la universidad y los centros es muy diferente. Los centros tecnológicos tienen que vivir en gran medida de esto... y los que viven de esto adoptan una posición muy respetuosa… ¿Cómo influyen? …pues a través de los trabajos que hacen, evidentemente, pero no los veo como un lobby". (Entrevista Nº 12. Ex alto cargo de Medio Ambiente de diferentes administraciones).

Por tanto, el principal capital con el que cuentan es el conocimiento, pero no todos ellos lo gestionan de igual manera. En principio, y como advierten nuestro informante, los centros tecnológicos y consultorías son fundamentalmente gestores de recursos. Las políticas medioambientales han supuesto, entre otras cosas, la movilización de unos recursos –por ejemplo, a través de financiación de proyectos de investigación– que en parte han sido gestionados por entidades de este carácter; en ese contexto, la influencia de éstos ha sido más bien la que se ejerce indirectamente a la hora de emitir informes y producir datos. El caso de la Universidad –y de Eusko Ikaskuntza[13], podríamos añadir–, por ser una entidad más ajena a los avatares del mercado, se supone que ha ejercido un papel más en línea con la reflexión teórica y crítica que el de consultoras y centros tecnológicos. En todo caso, tenemos que ser conscientes que un número de personas está presentes en varias entidades diferentes, por lo que en la práctica dilucidar quién ejerce qué tipo de influencia no es una cuestión fácil. Y, si ese cierto tránsito de personas se da entre la Universidad y las consultoras, deberíamos decir lo propio entre la industria y determinados *think tanks*.

Las relaciones entre los actores

Entrando a analizar la naturaleza de las relaciones entre los agentes descritos en esas cuatro categorías, deberíamos hablar de una relación de intercambio fundamental entre agentes empresariales e investigadores, por un lado, y la Consejería de Medio Ambiente, por otro. Unos y otros formarían una *advocacy coalition* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999) que, a nuestro parecer, representaría la principal fuerza dinámica en la gestión política del medio ambiente. Por un lado, la alianza entre un sector de la industria, como son las empresas de gestión ambiental, y un sector mayoritario de las consultoras, centros de investigación y Universidad genera conocimiento experto fuertemente demandado por las instituciones en una política altamente técnica. Por otro lado, la autoridad ambiental ofrece a esta alianza de actores *outputs* normativos y recursos económicos.

En este contexto, y dentro de la red de la política ambiental, encontraríamos otra coalición promotora: la que han establecido las asociaciones ecologistas –princi-

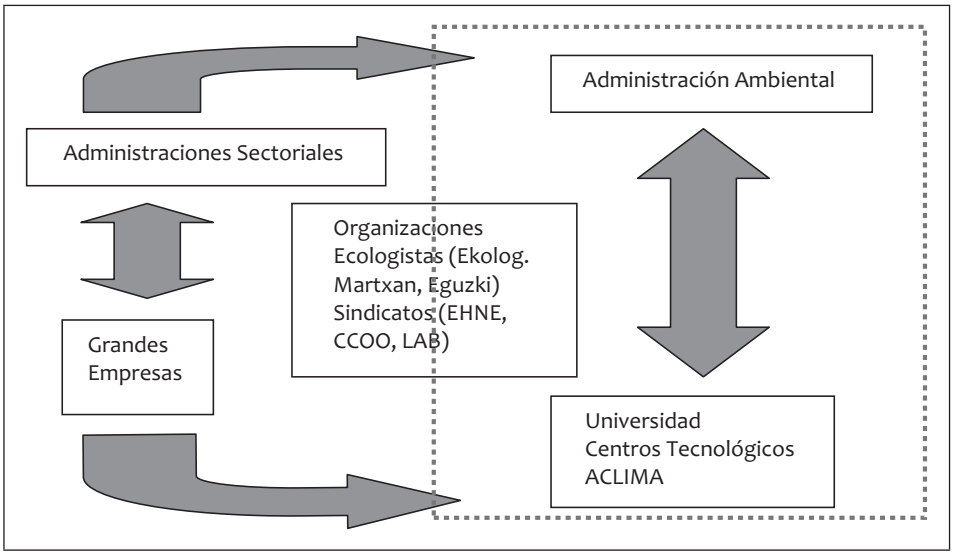
13 Fundamentalmente, a través de un grupo de personas que han venido llevando a cabo un proyecto sobre Desarrollo Sostenible, con iniciativas tales como la celebración en 2005 de un Congreso, grupos de reflexión sobre el concepto de sostenibilidad, cursos formativos relacionados. Véase en <http://www.eusko-ikaskuntza.org/eu/proyectos/ds/>.

palmente Ekologistak Martxan y Eguzki– con determinadas fuerzas sindicales más activas en el tema ambiental –CCOO, Langile Abertzaleen Batzordeak (Comisiones de Obreros Patriotas, LAB) y EHNE–. Esta alianza de actores se plantea como contrapunto a la relación simbiótica entre instituciones y agentes económicos y del conocimiento. Existe también intercambio de recursos entre estas organizaciones y las instituciones ambientales –éstas ofrecen recursos económicos, vía subvenciones, e información y aquéllas ofrecen dosis de legitimidad a través de su participación en los mecanismos formales dispuestos– pero sus planteamientos –las *ideas* que justifican hablar de una *advocacy coalition*– permanecen más claramente enfrentados. Si los de las instituciones, con sus aliados, podríamos situarlos en los de la modernización ecológica (Carter, 2007: 227-233), los de las organizaciones ecologistas, sobre todo, caen en el ecologismo social (Ibarra y de la Peña, 2006: 152). Unos apuestan por el papel del mercado y la técnica como factor de armonización entre economía y medio ambiente y otros por una transformación profunda de valores, sistema económico y organización social.

Como factor condicionante externo al funcionamiento de esta red, podríamos citar la interrelación entre las administraciones sectoriales y las grandes empresas cuya ausencia de las políticas ambientales mencionábamos anteriormente. Esta idea básicamente es la que queda expuesta en la Figura 1:

FIGURA 1

La red de la política ambiental en la CAPV



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a este planteamiento, departamentos de mayor presupuesto y relevancia política como transportes o industria, en una relación en la que mantienen vías

de contacto con empresas y sectores industriales de gran peso específico –empresas energéticas, sectores como la cantería, la automoción, el papelero, etc.– determinan políticas públicas con evidente incidencia ambiental. Estas políticas entran como *input* en la red de la política ambiental vasca, condicionando tanto el cumplimiento efectivo de la planificación estratégica como la legitimidad de los actores institucionales a ojos de las organizaciones más críticas. En cualquier caso, ese efecto de las administraciones sectoriales va más por el lado de delimitar el margen posible de acción y el impacto real de las políticas ambientales.

En el escenario de la política ambiental, propiamente dicha, la simbiosis entre instituciones y el binomio formado por empresas medioambientales y el sector de la investigación son mutuamente legitimadores. El papel jugado por los actores empresariales se articula a través de sus organizaciones representativas –en especial, ACLIMA– y tiene como colofón la actual apuesta actual de consolidar a la CAPV como polo de eco-innovación (IHOBE, 2009). Como vimos anteriormente, las grandes empresas se ausentan y las de pequeño y mediano tamaño, que no forman parte del mercado de la gestión ambiental y que quizá podrían plantear una mayor conflictividad por tener que cargar con costes suplementarios de producción, asumen como un dato externo las regulaciones ambientales generalmente sin tener una parte activa, como hemos visto, en los mecanismos formales de participación.

En definitiva, y tal y como los apuntan Gomà y Subirats (1998: 382), las políticas ambientales se caracterizan por la débil relevancia política y social de sus contenidos, su elaboración en un contexto multinivel y de complejidad decisional, y su enfoque predominantemente regulativo. Consecuentemente, las redes de actores se caracterizan por una notable impermeabilidad, dándose en ellas una relación dialéctica fundamental: Administración e Industria establecen un sistema de intercambio de recursos económicos, normativos y técnico-cognitivos que deja un espacio restringido a otras organizaciones –especialmente las ambientalistas– que han encontrado pocas oportunidades en los mecanismos de participación. Con las salvedades y matices que pueda presentar el caso vasco, en lo sustancial hacemos propio este diagnóstico para caracterizar la red de la política ambiental en la CAPV.

4. CONCLUSIONES

La configuración de la red de política ambiental en la CAPV viene fuertemente condicionada por el carácter de las políticas medioambientales como políticas públicas de costes concentrados y beneficios difusos. Los que reivindican estos últimos han quedado, en el periodo analizado, en una situación de relativa debilidad. Los beneficios de la preservación del medio ambiente son tan difusos y, al mismo tiempo, tan relegados en la escala de valores de la ciudadanía que han determinado una situación de debilidad para las asociaciones ecologistas, en teoría, los valedores más convencidos de esos *bienes comunes*. Su principal recurso ha venido dado por un cierto capital de legitimidad por su buena imagen que, sin embargo, no se ha traducido en

militancia. En ese contexto, las instituciones les han reservado un papel en el canal participativo más institucionalizado: el CAMA y los procesos participativos de los programas-marco. Sin embargo, tenemos todos los indicios para pensar que esta participación se ha ceñido exclusivamente al aspecto consultivo de la participación, probablemente sin oportunidades reales de incidir ni en el enfoque, ni en el contenido, ni en los instrumentos diseñados.

En el caso de aquéllos que han tenido que soportar los costes de la política, la historia ha sido diferente. Casi por definición, los intereses empresariales han sido habitualmente intereses fuertes y eficazmente organizados. En este sentido, en la política ambiental han tenido más peso los intereses de los *pocos,* pero fuertemente afectados, que de los *muchos* en grado difuso, lo que no es sino una vieja historia en los procesos políticos. Sin embargo, lo que es más relevante es que han sido especialmente aquéllos que han convertido los costes en beneficios –beneficios concentrados– los que se han establecido de manera más sólida como interlocutores de la autoridad ambiental. Nos referimos a esa parte de la industria vasca que en las últimas décadas se ha reciclado para hacer de la producción limpia su nicho de mercado, y que se ha organizado en torno a su propio clúster. Este actor ha tenido fundamentalmente el recurso del conocimiento experto, fuertemente demandado en una política altamente técnica como la medioambiental, y asumida por un departamento gubernamental de recursos limitados. No sorprende, por tanto, que quienes han controlado en mayor medida este recurso –ACLIMA, centros tecnológicos y Universidad– hayan tenido una mayor incidencia en las decisiones en torno a la política ambiental: especialmente relevante en el caso de centros tecnológicos y Universidad para la cuestión del diagnóstico –como se ve en el proceso participativo del II PMA– y más acusado para ACLIMA, en el momento de elegir los instrumentos de actuación. Como hemos visto, en este momento de elegir también se suman, según la ocasión, actores empresariales de los sectores afectados, pero, en cualquier caso, los actores empresariales tienden a involucrarse en mucha menor medida en el CAMA puesto que en su perspectiva parece que el momento efectivo de participación, la posibilidad real de incidir, ha pasado ya cuando este foro se reúne. Por tanto, el paradigma participativo que se asienta con la Ley 3/1998 parece traducirse en un modelo que en gran parte ritualiza la participación, ejerciendo un cierto efecto en la relegitimación de las políticas públicas; circunscribiéndolo a los aspectos consultivos y de diagnóstico. Sin embargo, ese modelo no parece ofrecer un espacio relevante a los grupos de interés público en la toma de decisiones puesto que la participación en un sentido más incisivo, de influir realmente en dicha toma, se reserva a otro tipo de actores –fundamentalmente los empresariales– mediante cauces menos formales de interacción, actores que disponen con mayor profusión del recurso clave: conocimiento técnico, utilizado, por ejemplo, para hacer efectiva la transposición de la normativa comunitaria.

Aún así, ese cambio hacia un modelo más participativo y corresponsabilizador reconfiguró y consolidó efectivamente la red de actores en política ambiental en la CAPV, que parece responder así a una causalidad institucionalista al asumir la normativa vasca los planteamientos europeos en política ambiental. Los factores institucio-

nales parecen estar, asimismo, en la raíz de otro argumento que pudiera darse para explicar la evolución de la red: ésta se configura de la manera que lo hace dando centralidad a los actores empresariales, porque se habían sucedido para entonces cambios en el tejido productivo de la CAPV que posibilitaron el surgimiento de un sector industrial medio ambiental. Desde nuestra óptica, también este proceso es una consecuencia de cambios institucionales a nivel europeo que motivan una readaptación en una industria vasca sometida a un proceso de reconversión. En cualquier caso, la importancia de caracterizar la red de la política ambiental va más allá de consolidar explicaciones institucionalistas. La estructura final de la red nos ayuda a explicar mejor el contenido sustantivo de las políticas. En el caso de la política ambiental, por ejemplo, a entender por qué se apuesta más decididamente por un tipo de soluciones que por otras, por qué determinadas políticas subsectoriales son priorizadas y qué tipo de referentes internacionales se buscan para hacer *benchmarking*. Pero no sólo eso, aparte de las cuestiones sustantivas, la red tiene la virtud de consolidar un enfoque determinado –el de la modernización ecológica en el caso de la política ambiental vasca– que ejerce una influencia decisiva en ulteriores decisiones públicas. Es así como podemos concluir que caracterizar la *policy network* aporta mayor visibilidad a los acontecimientos presentes y, de no intermediar cambios sistémicos, a las tendencias futuras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Aguilar, S. (1997), *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Madrid: Alianza Editorial.

Aguilar, S. (1998), "Las políticas de medioambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social", en R. Gomà y J. Subirats, coords., *Políticas públicas en España.* Barcelona: Ariel.

Aguilar, S. (1999), "Supranacionalización y descentralización: nuevos escenarios de la política medioambiental", en S. Aguilar, N. Font y J. Subirats, eds., *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Aguilar, S. (2003a), "Hacia el desarrollo sostenible. Evolución y tendencias de la política europea de medio ambiente", *Revista Internacional de Sociología*, 35: 53-80.

Arenilla, M. (2011), "Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid", *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 31-56.

Arias, M. y Valencia, A. (2004), "Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 28-29: 23-39.

Arluzea, E. (2006), "Marco constitucional del medioambiente en la Comunidades Autónomas. La perspectiva vasca", *Revista Vasca de Administración Pública*, 74: 11-50.

Börzel, T.A. (1997), "¿Qué tiene de especial el concepto de policy networks?", *Revista Hispana para el Análisis de las Redes Sociales*. En línea: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf> (consulta: 11 julio 2011).

Carter, N. (2007), *The politics of the environment. Ideas, activism, policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cerrillo, A. (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: INAP.

Chaqués, L. (2005), *Redes de políticas públicas.* Madrid, CIS.

De la Peña, A. y Barcena, I. (2012), "Sustainable Development Policies in the Basque Country", en H. Bruyninckx, S. Happaerts y K. Van den Brande, eds., *Sustainable Development and Subnational Governments. Policy-making and Multi-level Interactions.* Basingstoke, Palgrave Mc-Millan. En prensa.

De la Peña, A., Barcena, I. y Fernandez, J. (2012), *Motivos globales, razones europeas. Política medioambiental en la CAPV (1980-2010).* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. En prensa.

Font, N. (1999), "Quién es quién en la política ambiental", en S. Aguilar, N. Font y J. Subirats, eds., *Política Ambiental en España. Subsidiariedad y Desarrollo Sostenible.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Font, N. (2000), "La política medioambiental", en F. Morata, *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.

Gobierno Vasco (2006), II Programa Marco Ambiental 2007-2010. En línea: <http://www.ihobe.net/Publicaciones/Ficha.aspx?IdMenu=750e07f4-11a4-40da-840c-0590b91bc032&IdGrupo=PUB&IdAno=2007&IdTitulo=008&Cod=17f1d398-e9d6-435c-8554-86cd370225a7> (consulta: 11 julio 2011).

Gobierno Vasco (2008), *Ecobarómetro Social. Valoración de la población Vasca sobre el Medio Ambiente.* Vitoria-Gasteiz: Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio.

Gomà, R. y Subirats, J. (1998), *Políticas públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno.* Barcelona: Ariel.

IHOBE (2009), *Euskadi, polo de eco-innovación*. En línea: <http://www.ihobe.net/Publicaciones/Ficha.aspx?IdMenu=750e07f4-11a4-40da-840c-0590b91bc032&Cod={1279DC90-BB62-4AB2-81FC-37962AE6EA91}> (consulta: 11 julio 2011).

Ibarra, P. y De la Peña, A. (2006), "El discurso ecologista de los movimientos sociales", en A. Valencia, ed., *La izquierda verde*. Barcelona: Icaria.

Inglehart, R. (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas.* Madrid: CIS.

Inglehart, R. (1998), *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS.

Klijn, E. (1998), "Policy networks: an overview", en W.J.M. Kickert y J.F. Koppenjan, eds., *Managing complex networks*. Londres: Sage.

Morata, F. y Hanf, K. (2000), *Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernación del medioambiente en Cataluña*. Barcelona: Institut de Ciences Politiques i Socials.

Navarro, C. (1999), "La caracterización de las políticas ambientales de la Unión Europea", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15: 95-108.

Natera, A. (2004), "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular", *Documentos de Trabajo Política y Gestión 2*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/590/1/cpa040202.pdf> (consulta: 11 julio 2011).

Peters, B.G. (2007), "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39: 33-50. En línea: <http://www.aoli.com.ar/UNIDAD%20III/articulo%20PETERS.pdf> (consulta: 11 julio 2011)

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en P.A. Sabatier, ed., *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 7, enero-junio 2012, pp. 149-172
ISSN: 1134-6035

Aportaciones a la construcción de un modelo de desarrollo local: La experiencia del Ayuntamiento de Catarroja

Ricard Calvo Palomares
Universidad de Valencia
Ricardo.Calvo@uv.edu

Juli Antoni Aguado i Hernàndez
Ayuntamiento de Catarroja
jaguado@catarroja.es

Resumen
En la sociedad actual, la información se ha convertido en el intangible más preciado para cualquier organización que pretenda alcanzar sus objetivos en términos de eficiencia. Este artículo centra su interés en la importancia que tiene, para la administración pública local contemporánea, contar con información suficiente de sus actuaciones para mejorar su intervención sobre el territorio y en las dificultades que encuentra en la generación de conocimiento sobre los procesos de desarrollo socioeconómico. Frente a esta situación, se presentan las aportaciones al modelo de desarrollo local del sistema de información permanente de la realidad socioeconómica del Ayuntamiento de Catarroja (Valencia). Éste pone de manifiesto cómo las agencias de desarrollo local están en condiciones de convertirse en un observatorio del territorio en el cual actúan y en una de las principales fuentes de información para los agentes institucionales, económicos y sociales del mismo.

Palabras clave
Intervención pública, desarrollo local, política pública, análisis de políticas públicas, Ayuntamiento de Catarroja.

Contributions to the construction of a local development model: The experience of Catarroja City Council

Abstract
In today's society, the information has become the most valuable intangible for any organization willing to achieve its objectives in terms of efficiency. This article focuses on how important is for contemporary public local administrations to have proper information of its actions in order to improve its intervention strategies on the territory. Moreover, the article includes conclusions about which are the main difficulties in generating knowledge about the processes of socio-economic development. Facing this scene, we present our contributions to the local development model of the permanent information system of the socio-economic reality of the City Council of Catarroja (Valencia, Spain). This model shows how local development agencies are able to become an observatory of the territory in which they act and one of the main sources of information for the institutional, economic and social agents.

Keywords
Public involvement, local development, public policy, public policy analysis, Catarroja City Council.

Recibido: 24 de enero de 2011
Aceptado: 23 de junio de 2011

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el alcance potencialmente ilimitado de la información deriva en incertidumbre; es decir, en la dificultad de establecer relaciones entre la cantidad de información que transmitimos y recibimos que, sin embargo, no garantiza su conversión en conocimiento porque aumenta el número de opciones posibles, pero también hace más difícil adoptar decisiones (Melucci, 1994: 132; Cornella, 2004: 1).

En este contexto de falta de certeza, donde la única posibilidad de mantener ventajas competitivas sostenibles por parte de los territorios, las administraciones, las economías y las empresas es innovar continuamente (Vázquez Barquero, 1999: 123; Boixader, 2007: 395), adquiere gran importancia la capacitación de estos para captar, procesar y utilizar productivamente la información y así apuntalarse en el conocimiento –en la certidumbre–, articulando los dos significados complementarios que expresa el término "información". Éstos son: "informarse de" –extraer información, mediante la observación (semántica)– y "dar forma a" –inyectar neguentropía, mediante la acción (pragmática)– (Ibáñez, 1994: 2; Navarro, 1989: 43). Información "pragmática" que aporta instrucciones e indica cómo hacer las cosas, así como las posibilidades para concretarlas.[1]

Por tal razón, los encargados de formular las políticas públicas deben ser capaces de generar unidades de observación de sus organizaciones, de su ámbito de actuación y de su entorno que busquen proactivamente información adecuada, cercana y útil, y la valoren y analicen mediante un conjunto de instrumentos específicos de aproximación y análisis de la realidad. Deben contar con investigaciones aplicadas procedentes de las ciencias sociales que sean pertinentes, oportunas y competentes metodológicamente –con el método, rigor y objetividad científicos–, por medio de la construcción de matrices o formatos para la estructuración de datos –como la que describimos en la experiencia de Catarroja (SDLPC, 2009; Aguado, 2010)– y la capacidad de la razón que aporta la ciencia para aprehender las tendencias existentes, comprender mejor y ser capaces de responder a las cuestiones fundamentales a las cuales se enfrentan (Morales, 1997: 1; Alós, 1999: 58; Angeleri, 1999: 15; Sanchis *et al.*, 2001: 21; Asensi-Artiga y Parra-Pujante, 2002: 9-10, 12; Castro, 2002: 3, 192; Moltó y Hernández, 2002: 175, 178; UTEDLT, 2002: 2; Valdivielso, 2002: 24-25; Lamo de Espinosa, 2005; Wilson, 2005: I; León, Porras y Carmona, 2006: 6).

Un requisito de cualquier intervención pública es que existan unos objetivos determinados que se ajusten a las necesidades del territorio y que sean medibles sus

1 Atendiendo al modelo de análisis de las formas simbólicas –acciones, objetos o expresiones significantes, portadoras de información para los seres humanos– que desarrolla Ariño (1997: 82-83) y las modalidades fundamentales de interpelación ideológica de Therborn (1987: 15-16), puede considerarse que la "información pragmática" es la que aporta instrucciones y nos indica cómo hacer las cosas. No es verdadera ni falsa, sino eficaz o ineficaz en la consecución de resultados (Martín Criado, 1998: 70). Sobre la lengua como medio de, o como medio para, alcanzar algún fin por parte de los actores sociales véase Pérez-Agote y Tejerina (1990) y Tejerina (1992).

resultados; por lo que, en el marco del análisis del proceso de las políticas públicas (Ferri, 2002; Valdivielso, 2002), la investigación social tiene un papel más o menos explícito en todas las fases a través de las cuales puede pasar un problema público, según la división de las etapas del proceso de las políticas públicas que desarrolla Valdivielso (2002).[2]

Desde el punto de vista del desarrollo local, política de intervención pública sobre la que pivota el presente artículo, hay que tener en cuenta que los fenómenos sociales y territoriales son extraordinariamente dinámicos tanto en el tiempo como en el espacio, por lo que su comprensión reclama un seguimiento de carácter constante (Melucci, 1994: 129-130; Castells, 1996: 47; Otero i Serra, 1998: 3; Sanchis *et al.*, 2001: 23; León, Porras y Carmona, 2006: 3; Sevilla, 2006: 3).

Por ello, en primer lugar, la investigación social es necesaria para disponer de información territorial útil y de un tratamiento adecuado de la misma con indicadores cercanos y prácticos para *identificar las oportunidades de intervención* gubernamental y privada; por tanto, ésta puede ser una herramienta determinante en un proceso de toma de decisiones con intención de anticipación y basado en datos objetivos, mostrando los vínculos existentes entre la información socioeconómica y las tareas de gobierno (Morales, 1997: 1; Castro, 2002: 192, 245; Wilson, 2005: I; León, Porras y Carmona, 2006: 3, 6).

Asimismo, puede otorgar solidez al proceso de *planificación* de estas políticas, de forma objetiva y sustentable, teniendo en cuenta aspectos como el entorno y la cultura, la economía y el mercado de trabajo local, el medio ambiente y las infraestructuras, los recursos disponibles en la zona y las actividades de desarrollo en curso. Por ello, un conocimiento previo, más o menos detallado de estos aspectos, y adaptado a las características concretas de cada espacio, puede ser de gran utilidad para conocer el marco en el cual se procederá al desarrollo, disponiendo de bases reales para iniciar dicho proceso y, así, elaborar propuestas que permitan definir y ajustar políticas, estrategias de actuación y niveles de coordinación para mejorar resultados e impactos (Morales, 1997: 1; Sanchis *et al.*, 2001: 21; Arriagada, 2002: 15; UTEDLT, 2002: 2; Wilson, 2005: I; León, Porras y Carmona, 2006: 6).

También es importante contar con información objetiva para *intervenir* en los principales problemas y sus causas, otorgando firmeza al proceso de ejecución de las políticas y de implementación de planes de acción y soluciones acordes con estos, para facilitar la articulación de esfuerzos en aras de un mejor aprovechamiento de los recursos y de la obtención de resultados eficaces, como en el caso de la puesta de manifiesto y valoración de proyectos de inversión viables que redunden en la generación de actividad empresarial, renta y empleo (Carrillo, 2000: 69-71).

2 Estas etapas son: formación de la agenda de actuación de los poderes públicos, clasificación de los problemas o filtración de los problemas, definición de problemas, previsión (análisis de prospectiva), establecimiento de objetivos y prioridades, análisis de las alternativas, implantación de políticas, seguimiento y control, evaluación y revisión así como mantenimiento y reemplazo o terminación de políticas.

Igualmente, la investigación social posibilita la *evaluación* de las acciones desarrolladas al facilitar el seguimiento y la monitorización de la ejecución operativa de las diferentes actuaciones, así como la medición de su impacto para conocer su eficiencia y verificar si los supuestos que se usaron, tanto para su formulación como para su implementación, fueron adecuados, incluyendo la identificación, análisis y explicitación de los cambios que se han producido como consecuencia de la aplicación de los proyectos (Angeleri, 1999: 15; ILPES, 2001: 15; Castro, 2002: 192; León, Porras y Carmona, 2006: 3).

Sobre esta base, en el presente artículo pretendemos reflexionar acerca de las dificultades con las que se encuentra la administración local en la implementación del modelo para el desarrollo del territorio en el proceso de generación de informaciones procedentes de los programas implantados, que posibiliten contar con datos válidos para la mejora de los mismos. Consideraciones que a grandes rasgos pueden ser aplicables a las políticas públicas en ámbitos diferentes al del desarrollo local. En base a ello, las hipótesis del artículo serían las siguientes**:**

Las políticas de intervención en el ámbito del desarrollo local se implementan, en general, sin el análisis de la realidad específica y la problemática del entorno.

En los casos en los que el modelo de intervención pública en el desarrollo local mide sus efectos, lo hace sin contar con datos básicos o recurriendo a datos poco fiables, parciales o incompletos; en lugar de utilizar una cultura y una metodología para desarrollar buenos sistemas de observación e información sistematizada.

Al no establecer los mecanismos para la medición de su eficiencia (eficacia en su caso), el modelo de intervención pública en el desarrollo local no puede ofrecer los resultados más adecuados y las garantías suficientes para conseguir los objetivos propuestos.

2. EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL

Una breve reseña histórica

La segunda mitad de la década de los ochenta supuso la aparición de un nuevo modelo para el desarrollo del territorio desde lo local; no obstante, la perspectiva macro daba muestras de su incapacidad operativa para reactivar la economía española tras la crisis vivida –inicialmente a nivel mundial– en la década de los setenta y posteriormente con su prolongación hasta finales de los ochenta. Ello dejaba paso a una actuación donde lo micro cobraba una importancia máxima.

El desarrollo de abajo a arriba (Alburquerque, 2002: 54) se convertía en la directriz básica para hacer frente a esta situación de crisis socioeconómica. Reactivar el territorio suponía redefinir las actuaciones y las dinámicas desde lo pequeño. Lo rural

–que había sido abandonado años atrás debido al avance del modelo de producción fordista– volvía a adquirir una dimensión fundamental. El desarrollo desde lo local es una concepción en la que la dinamización de los procesos económicos devuelve el protagonismo al territorio y a su población (Madoery, 2001: 125).

Estas estrategias de desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 1988, 2000a, 2000b; Pérez, 2000a: 117; Pérez y Carrillo, 2000; Rubio, 2000; Sanchis, 2000a: 158; Moltó y Hernández, 2002: 177) pretenden la activación de las potencialidades de los recursos y las dinámicas existentes en el ámbito local, y el fomento y la estimulación de la actividad productiva endógena de forma eficaz, coherente e integrada, complementándolos con las oportunidades que el entorno pueda generar para dar solución a los problemas concretos, en un enfoque territorial de abajo-arriba.

Asimismo, estas actuaciones constituyen una vía emergente para abordar de manera eficaz los procesos de desarrollo local (Esparcia, 2009: 272). Primero, diseñando respuestas imaginativas al problema del paro, entre las que se incluyen experiencias como las iniciativas locales de empleo que se han revelado eficaces en la creación de ocupación (Greffe, 1990; Vázquez Barquero, 1993: 201; Muiños y Cortegiano, 1998; Alós, 1999; Sánchez, 2000: 133; CCE, 2001; Banyuls *et al.*, 2002). Posteriormente, elaborando estrategias de desarrollo local que ofrecen nuevos horizontes de promoción a sus comunidades (Salom, 2001: 13).

En este sentido, los recursos endógenos existentes en el territorio se convierten en los elementos centrales del nuevo modelo, por lo que su conocimiento es determinante para la consecución de sus objetivos.

Así lo recoge la norma reguladora de dichas iniciativas locales de empleo en su articulado. En concreto, desde la Orden Ministerial de 12 de abril de 1994, *Reguladora de las Iniciativas Locales de Empleo y los Agentes de Desarrollo Local* (Egea, 1999: 15; Calvo, 2010: 4-5), en las diferentes ordenaciones –como es el caso de la orden anual de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo de la Generalitat Valenciana– se afirma que una de las funciones de los agentes de desarrollo local es la "prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales e iniciativas locales de empleo" o afirmaciones muy similares.[3]

3 Con respecto a las *funciones* de esta figura profesional, si atendemos a la *Orden de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo,* de 15 de julio de 1999, por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (*Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*, 19 de octubre de 1999) o a la *Orden de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo,* de 29 de diciembre de 2000, por la que se que establece las bases reguladoras y el procedimiento general para la concesión de subvenciones del fomento del empleo dirigido a emprendedores (*Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*, 25 de enero de 2001) y las siguientes, en éstas se indica que una de las *funciones a desarrollar por los Agentes de Empleo y Desarrollo Local* es la de "prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores".

Analizar el territorio, para conocer las potencialidades del mismo y contar así con las informaciones suficientes en cantidad y calidad para la concreción de un plan estratégico de desarrollo territorial, son los objetivos que este nuevo modelo plantea como sus piedras angulares de funcionamiento.

Para el adelanto de las estrategias de desarrollo endógeno, por ejemplo, se postula como necesaria la detección y evaluación de los recursos autóctonos ociosos o infrautilizados, generadores de actividad económica y empleo, por medio de estrategias que intentan liderar los procesos de cambio estructural mediante el apoyo con servicios específicos, la gestión local y la utilización de agencias intermediarias de desarrollo que inciden en la mejora de la competitividad de los sistemas de pequeñas empresas locales y la transformación y flexibilización de un sistema económico diversificado, el crecimiento cualitativo de la productividad, la innovación y la calidad, el fomento de medidas activas del mercado de trabajo y de la capacidad emprendedora con el objetivo de crear puestos de trabajo cualificados y la mejora del nivel de vida, la ocupación y las rentas de la población (Vázquez Barquero, 1988, 1993: 201, 223, 1999: 52; CE, 2000; CCE, 2001; Boixader, 2007: 395; Esparcia, 2009: 271-273, 290; Calvo, 2010: 2-3). Y ello, aunque se trate de actuaciones complementarias, más que alternativas, a los enfoques más tradicionales y estén llenas de dificultades (Esparcia, 2009: 272-273, 290; Calvo, 2010: 10).

La realidad del modelo

Transcurridos veinticinco años desde sus inicios, la realidad no muestra una imagen muy distinta de la descrita en el apartado anterior. Presenta un modelo sin unos objetivos claros, que ha descentralizado a lo micro la ejecución burocrática y repetitiva de los programas, que no ha sabido dotarse de una estructura adecuada de funcionamiento que se ha ido configurando a sí misma con el transcurso de los años.

Un modelo que ha aplazado su faceta intervencionista y demorado su capacidad analítica, por lo que no ha contado con un sistema de información actualizado y continuo para la toma de decisiones. Es en sí un modelo en el que han tenido un papel fundamental las agencias de desarrollo local y, en especial, la figura de los *agentes de empleo y desarrollo local* –más conocidos como AEDL o simplemente ADL. Figuras que han marcado su evolución posterior (Sanchis, 2005).

De hecho, frente a estas carencias de información, desde la perspectiva del desarrollo local, lo que interesa saber, y planear, es cómo solucionar el problema de la generación de puestos de trabajo para ciudadanos concretos de determinado municipio, con sus capacidades y limitaciones, o conocer las consecuencias sobre el empleo y la renta que tiene el aumento de la producción de cierto sector económico, o las ventajas o inconvenientes de potenciar otro (Muiños y Cortegiano, 1998; Wilson, 2005: I). Y, también, conocer el número de empresas que se crean, cuántas son de mujeres, cuántas empresas de servicios avanzados a empresas existen, cuántas aso-

ciaciones hay, de qué tipología y qué necesidades manifiestan, etc. En otras palabras, estos datos son necesarios para conocer las necesidades de desempleados, emprendedores y asociaciones, para la selección de proyectos viables y para evaluar el diseño y puesta en marcha, por ejemplo, de una convocatoria de ayudas o el impacto de las actuaciones sobre la creación de empresas. Por ello, estas carencias de información dificultan establecer un perfil del desarrollo local.

A lo anterior hay que añadir una visión puesta en el corto plazo, buscando la justificación del gasto público realizado. El corto plazo se convierte en uno de los factores limitadores más importantes actualmente en el modelo de desarrollo local, ya que la definición de los programas se establece en dicha perspectiva. Este aspecto imposibilita el manejo adecuado de las actuaciones por parte de las agencias locales de empleo, e impide a su vez la obtención de los niveles de eficiencia deseados (Calvo y Lerma, 2008: 35-36; 2009: 19).

También la propia concepción inicial del técnico AEDL, como dinamizador y generador de empleo, se establece en términos economicistas y poco sociales (Calvo y Lerma, 2008: 34). Se sigue manteniendo la concepción originaria del técnico en los años ochenta, donde se requería una formación preferiblemente en Derecho o Economía que encauzaba la futura orientación de la actividad del agente. Junto a ello, la exigencia institucional de consecución de resultados cuantitativos en el corto plazo, supone un freno a una verdadera actuación en el terreno social.

La ausencia de directrices claras en el desarrollo de la actividad del AEDL, que queda en manos de la orientación personal del técnico es otra realidad del modelo. El *agente de empleo y desarrollo local* parte sin una definición clara y concisa de su actuación profesional, lo que supone una heterogeneidad muy elevada en lo referente a la orientación seguida en la actividad del técnico. Queda por tanto a su libre disposición, o en su caso del político responsable, la concreción del alcance y de los contenidos prácticos de su trabajo (Calvo y Lerma, 2008: 36).

La organización misma del trabajo de una agencia local de empleo imposibilita y limita la planificación adecuada de la actividad. Una escasa atención a la búsqueda de indicadores sociales de referencia muestra las debilidades internas de un modelo como el implantado. Los técnicos actúan en muchas ocasiones basándose en su intuición, voluntad o predisposición, sin contar con una base de información técnico-científica que asegure el éxito de la intervención (Calvo y Lerma, 2008: 36).

Los objetivos de los AEDL se establecen en términos básicamente cuantitativos y poco cualitativos. Dada la concepción de la actividad de estos profesionales, ellos responden al cumplimiento de unos objetivos definidos cuantitativamente –en número de programas de empleo desarrollados, en volumen de recursos económicos conseguidos para la localidad, en cantidad de empresas creadas o de parados insertados en su caso– sin plantear una cuestión cualitativa de fondo: la verdadera utilidad de las actuaciones realizadas, definida ésta en términos de, por ejemplo, la duración

o vigencia de los contratos de trabajo de los parados insertados, la evolución y necesidades actuales de los proyectos empresariales puestos en funcionamiento, la necesidad de programas de empleo adecuados a la realidad municipal, etc. (Calvo y Lerma, 2009: 19-20).

En definitiva, la mejora social de los programas de empleo se presupone más que se demuestra, puesto que la inexistencia de unos indicadores claros impide afirmar rotundamente su existencia, aunque la presumimos como existente. Por ello, la escasa atención a la búsqueda de indicadores sociales de referencia que permitan conocer en mayor grado el contexto social en el que van a desarrollar su actividad, definen la débil situación de partida de las actuaciones realizadas. Los programas de empleo son definidos en niveles muy lejanos a la realidad donde van a ser aplicados, lo que supone la aparición de una serie de desviaciones y de pérdida muy amplia de esfuerzos y recursos.

3. LOS PROBLEMAS DE LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA GENERACIÓN DE INFORMACIONES SOBRE SUS ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO LOCAL

Sobre la base de las reflexiones planteadas hasta el momento por diferentes estudiosos de la materia, y de los resultados de un estudio empírico en curso realizado en la Comunitat Valenciana, que tiene por objetivo principal analizar los efectos que las políticas de empleo y desarrollo local han generado sobre el territorio (Calvo y Lerma, 2008: 18-21; Calvo y Lerma, 2009: 34-38; Calvo, 2010: 10-16; Calvo y Aguado, 2011: 19-24), puede afirmarse que en la actualidad existen importantes carencias públicas en generación de información, sobre todo en el modelo de desarrollo local, que dificultan su conversión en conocimiento útil para la acción, como las que describimos a continuación en relación al modelo de desarrollo local indicado:

a) Dicho modelo se caracteriza por la *inexistencia de unos indicadores de gestión válidos* y validados, y su no concreción en unos mecanismos e instrumentos adecuados para el aprovechamiento correcto y útil de la información generada en sus actuaciones.

b) El modelo público de desarrollo local *adolece del fomento de un proceso retroalimentado que facilite la mejora del mismo.* La falta de costumbre generalizada de la administración pública española y en algunos casos su escasa implicación en la materia son elementos que adquieren una gran importancia.

c) El factor anterior se convierte en un *miedo a los posibles resultados que genere la medición,* ya que es posible que el proceso de revisión del sistema nos indique una cierta ineficiencia pública en la gestión de los recursos invertidos sobre el territorio o, en cualquier caso, nos daría una visión real de cuál es la capacidad de las políticas públicas de intervenir sobre el territorio.

d) Los procesos administrativos han derivado en una *burocratización de los procesos de actuación pública,* lo que a su vez ha conllevado un rasgo de repetitividad muy elevado de los programas desarrollados.

e) La *inexistencia de un liderazgo institucional* definido y establecido en la materia, cuestiona su viabilidad y plantea la eterna cuestión: ¿quién toma la iniciativa?, ¿se trata de un sistema que se debe diseñar de arriba a abajo? o por el contrario, ¿se debe retroalimentar automáticamente de abajo a arriba?

f) Por otra parte, ¿en qué grado está preparada nuestra administración pública actual para la implementación de procesos de evaluación de sus actuaciones? La capacidad de *coordinación entre los distintos niveles implicados*, la existencia de canales y herramientas, el grado de preparación y motivación del personal, y la concienciación respecto de su utilidad –presente y sobre todo futura–, son elementos de debate que habría que plantearse.

g) Muy relacionado con ello se encuentra un factor como la escasa profesionalización del proceso aplicado para la gestión del bien público, que pone *mayor énfasis en el desarrollo de la ejecución que en la articulación de un sistema de control, seguimiento y evaluación* del mismo (que servirá como elemento nuclear de la planificación posterior).

h) Es, por tanto, un modelo que formaliza lo informal como metodología de actuación, que *elude los procedimientos formales para la consecución de informaciones,* pero que valida en el día a día las informaciones obtenidas informalmente.

i) Por último, otro factor importante es la *inexistencia de una planificación estratégica adecuada,* que dificulta la aplicación de una visión integral de conjunto para la obtención del bien común en el ámbito del desarrollo local.

Debido a estos rasgos del modelo de desarrollo del territorio, a menudo el análisis realizado por los gestores de la administración resulta parcial y sesgado, más o menos mediado por valores, emociones, juicios y prejuicios, por afinidades culturales, por los usos que cada cual hace del territorio, por las relaciones entre los diferentes grupos e individuos, por el contacto desigual con los demandantes de diferentes obras y servicios, tal como indica Morales (1997), en la descripción de un sistema de indicadores regionales, y por otros condicionamientos, no solamente por un preciso cálculo de interés propio. Cada uno mira el mundo con ojos diferentes, funcionando como "metáforas" o "faros" que centran su atención en lo que consideran necesario analizar o dónde desean actuar y dejan en la sombra otros rasgos o fenómenos que podrían ser relevantes. Actúan de forma semejante a los seis ciegos hindúes de la parábola clásica, donde cada cual colocaba su mano en una parte diferente del elefante y lo describía como un animal distinto (Gusfield, 1994: 93-94, 113, Laraña, 1999: 17-18).

Todo ello implica la inclinación hacia las decisiones intuitivas o precipitadas, la ausencia de una cultura y una metodología para desarrollar buenos sistemas de observación e información sistematizada y la pérdida de datos básicos, importantes para definir las políticas municipales más adecuadas para cada objetivo. Así lo afirman diferentes estudiosos del desarrollo local en sus textos (Angeleri, 1999: 15; Sanchis, 2000a: 168, 186 y ss.; 2000b: 287) y en sus estudios empíricos (Sanchis *et al.,* 2001: 23). Ello se debe, por ejemplo, a la incompleta información sobre las tendencias de los mercados de trabajo o de los sectores económicos. De hecho, esto tiene como consecuencia que la toma de decisiones no siempre responda a criterios de eficiencia, equidad, pertinencia, coherencia, consistencia, sostenibilidad, responsabilidad, transparencia o eficacia, y que los criterios con los cuales se elaboran, evalúan y ejecutan los programas ofrecidos no se ajusten a las prioridades o necesidades básicas de la población existente en el territorio (ILPES, 2001: 9; Calvo, 2010: 11).

Además del déficit de información y de datos estadísticos, cuando éstos existen son poco fiables, parciales o incompletos, incluso en aspectos muy básicos, algo que sólo muy reciente y parcialmente empieza a solucionarse. Estas afirmaciones son compartidas, en mayor o menor grado, por Castro (2002: 198) en su tesis doctoral sobre la aplicación para Andalucía de diferentes indicadores de desarrollo sostenible urbano, por Batet *et al.* (2003: 7) en su propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales o por Sevilla (2006: 2) en su ponencia sobre la experiencia en la Seguridad Social para la utilización de los registros administrativos con fines estadísticos. Pero lo destacable es que todo ello puede inducir a errores sobre las posibilidades del territorio si las conclusiones que arrojan las cifras no son debidamente relacionadas con otras variables (Wilson, 2005: I; García Rodríguez, 2009: 11).

A ello hay que añadir que, aunque la información exista, en la mayoría de los casos ésta es aplicable a escalas superiores en términos agregados que responden a los objetivos de representación estadística macrorreferencial, con relación al Estado o, en el mejor de los casos, a las comunidades autónomas o las provincias –producción, valor añadido, empleo, niveles de ingreso, estructura de gastos, fuentes laborales, etc.–, incluyendo diferencias en los métodos analíticos y en las formas de reaccionar a los problemas de cada territorio que no coinciden con la escala municipal de toma de decisiones (Castro, 2002: 2, 198; Wilson, 2005: I). Por ello, en el ámbito local, los instrumentos para cuantificar el desarrollo se difuminan, haciendo que los datos y los análisis de tipo social o microeconómico sean escasos, inadecuados y muy heterogéneos, más allá de las variables demográficas derivadas de censos y padrones (Castro, 2002: 2).

En otras ocasiones, como indica Aguado (2010: 5), la información existe pero no se le brinda a quien la requiere, no se puede acceder a algunas fuentes externas de información –por ejemplo, Seguridad Social o Hacienda– o su coste es muy elevado –por ejemplo, Registro mercantil–, por lo que es como si no existiera.

A lo anterior hay que añadir las dificultades que suponen la ambigüedad en cuanto al significado de los indicadores o la disociación entre estos y el fenómeno a medir, la heterogeneidad de las fuentes estadísticas, la dificultad práctica de incluir indicadores subjetivos o de percepción, la escasa cultura e implicación en la evaluación, control o seguimiento de los programas desarrollados o el hecho común de que se carezca de una visión precisa sobre el tipo de información que se requiere, la forma en que ésta será procesada y, finalmente, de su utilidad dentro de las tareas de gobierno (Morales, 1997: 1; Castro, 2002: 198; Batet *et al.*, 2003: 8; Calvo, 2010: 12). Todo ello, sin olvidar el problema de que las diferentes agrupaciones de información no son equiparables en términos de variables y metodologías utilizadas, haciendo imposible la comparación temporal y espacial (Castro, 2002: 3, 198).

Las afirmaciones precedentes sobre la falta de mediciones por parte de la administración pública en el ámbito del desarrollo local, se corroboran desde diferentes puntos de vista por los estudiosos de la materia:

Desde una perspectiva teórica, en sus tesis sobre los programas, servicios y funciones de las agencias de desarrollo local, distintos autores destacan la necesidad de proyectos para detectar y evaluar el potencial de los recursos endógenos del territorio mediante la realización de estudios socioeconómicos y similares (Muiños y Cortegiano, 1998; Carrillo, 2000: 69-71; Pérez y E. Carrillo, 2000: 55; Sánchez, 2000: 275; Sanchis, 2000a: 183; Sanchis *et al.,* 2001: 21).

Llegamos a conclusiones similares si consideramos, desde un punto de partida formal, las características de los agentes de inserción sociolaboral, de empleo o de desarrollo local (Sanchis, 2000a: 220), sus rasgos profesionales (Sanchis *et al.*, 2001: 36; Esparcia, 2009: 274) o sus funciones (Sánchez, 2000: 273). En estos textos se destaca, a grandes rasgos, que estos profesionales son –o deben ser– investigadores y conocedores de las problemáticas, las necesidades, los recursos y las demandas económicas y sociales de la localidad en la cual actúan, así como transmisores de esta información a los diferentes agentes socioeconómicos para promocionar actividad económica que genere empleo (APPEDL, 1997; Sanchis, 2000a: 96; Sanchis *et al.,* 2001: 36; Esparcia, 2009: 274, 276-277, 278-281; Calvo, 2010: 6).

Desde el punto de vista empírico, de acuerdo con lo indicado, los encuestados de la investigación de Sanchis *et al.* (2001), pertenecientes a estas figuras profesionales, dan importancia a la realización de estos estudios en su trabajo (23,5%) que es superior a la asignada a la realización de trámites (17,7%) y a la gestión interna de oficina (5,9%); y similar a la de gestión de recursos (23,5%), orientación sociolaboral (23,5%) y difusión de información (23,6%). En el mismo sentido, puede destacarse la demanda de formación en metodología y técnicas de investigación social por parte de estos profesionales (FORCEM, 2000: 77) y la carencia de agentes de desarrollo local con formación específica en este tema (APPEDL, 1997).

4. LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE CATARROJA COMO REFERENTE

Frente a este contexto, una excepción que confirma la regla es el caso del sistema de información permanente de la realidad socioeconómica, desarrollado por el Servicio de Desarrollo Local y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Catarroja, un municipio de 28.223 habitantes del área metropolitana de Valencia.

El sistema de información socioeconómica

Las agencias de desarrollo local, como parte de las entidades locales, están en condiciones de convertirse en un observatorio de la realidad socioeconómica del área, mediante la recogida, sistematización, el análisis y la estructuración de la información sobre la realidad en la cual se actúa como es el caso que se presenta (SDLPC, 2009), por lo tanto, en una de las principales fuentes de información para los agentes institucionales, económicos y los colectivos sociales del municipio (Morales, 1997: 1; Castro, 2000: 29; Pérez, 2000a: 119-120; 2000b: 19) ante las nuevas problemáticas y demandas sociales.

Se trata de un servicio en gran parte *intangible* (Ballesteros, 1999: 48; Sanchis, 2000c: 850, 874; Sanchis, 2000a: 189; Hernando, 1999: 12), a la vez que suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades y los diferentes tipos, niveles de desarrollo y tamaño de municipios, que puede fortalecer permanentemente la creación, el tratamiento y los métodos de obtención de los datos y la oferta de un recurso de naturaleza simbólica, como la información, de manera elaborada y estructurada.

En concreto, este servicio del Ayuntamiento de Catarroja tiene como finalidad el fomento de la creación de actividad económica y empleo en la población mediante el asesoramiento a la creación de empresas, la orientación en la búsqueda de empleo, el apoyo al sector empresarial, la promoción del comercio local y del uso de las nuevas tecnologías. Para ello articula un *sistema de información,* herramienta que permite la configuración de una estructura integrada y racional de indicadores que habilita para obtener conocimiento sintético de los fenómenos a partir de datos primarios producidos por la propia entidad, como de datos secundarios proporcionados por organismos dedicados a tal labor, tanto en general como sectoriales, como se describe seguidamente en el plan de trabajo y la metodología del programa. En nuestro caso, sobre la evolución y la dinámica de los principales aspectos del municipio y de su entorno, obedeciendo a una construcción teórica concreta y a un análisis previo a su elaboración (Castro, 2002: 196-197; León, Porras y Carmona, 2006: 6).

Concretamente, los *objetivos* del observatorio socioeconómico son: 1) la construcción de un sistema de indicadores, 2) que permita recoger información socioeconómica del municipio y de su entorno, sistematizarla y estructurarla, diseñar herramientas para facilitar la interpretación de los datos, analizarlos y divulgar datos objetivos y un conocimiento detallado y permanente de la realidad sobre la que se

actúa a los clientes tanto internos como externos, y 3) que se enmarque dentro del mapa de procesos del Ayuntamiento.

Plan de trabajo y metodología

— *Antecedentes y marco*

El *antecedente* más inmediato del observatorio socioeconómico es el *Estudio Socioeconómico de Catarroja 2000-2001.* Tras la realización del mismo, la meta del SDLPC es que los estudios para descubrir huecos de mercado que se están elaborando sobre actividades económicas, población desempleada, etc., puedan convertirse en algo *que se haga de manera sistemática y se puedan tener datos continuamente actualizados* para evitar desfases, mediante la creación de un observatorio socioeconómico permanente de Catarroja.

En este estudio socioeconómico se llevó a cabo un primer avance de la construcción de un sistema de indicadores, el cual incluyó la recopilación y el análisis de datos de diferentes fuentes externas –Instituto Nacional de Estadística (INE), Instituto Valenciano de Estadística (IVE), Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), Agencia de Desarrollo Comarcal, etc.– e internas –Impuesto de Actividades Económicas (IAE), Padrón Municipal de Habitantes, etc.– y una primera sistematización y compilación de indicadores.

Por otra parte, el observatorio socioeconómico *se enmarca* en un proyecto más amplio, de manera *complementaria al Plan Estratégico* de Catarroja que elaborará un sistema de indicadores sobre el desarrollo del municipio y que incluye unas 400 encuestas a los ciudadanos del municipio y un diagnóstico mediante la técnica del DAFO.

— *Metodología*

Atendiendo a la metodología, los pasos seguidos para el desarrollo e implantación del sistema de información socioeconómica han sido los siguientes:

En primer lugar, se ha realizado el *análisis de las fuentes documentales municipales*, como la matrícula del IAE, el padrón municipal, las licencias de obra mayor, etc. En este estudio de las fuentes de datos se ha considerado la fecha y la frecuencia de actualización de los mismos, el plan de explotación a desarrollar y la "calidad" de los datos que describimos seguidamente.

En segundo lugar, se ha buscado *información de otros observatorios y de otras fuentes*, como es el caso de las estadísticas del SERVEF, los datos del INE, del IVE o de las Fundaciones de *La Caixa* y *Caja España*, entre las más destacadas. Asimismo, siguiendo la técnica del *benchmarking*, se han tenido en cuenta otros observatorios socioeconómicos, tanto específicos –del mercado de trabajo– como generales, lleva-

dos a cabo tanto por instituciones como por el denominado Tercer Sector, así como, también, otros estudios socioeconómicos existentes.[4]

En tercer lugar, se ha *diseñado el sistema de información y el análisis* de los indicadores. En nuestro caso, se ha pretendido que los indicadores resultantes cumplan los siguientes rasgos o criterios de calidad: sencillos, simples, claros y comprensibles; fácilmente obtenibles; con validez científica; fiabilidad; medibles; representativos (han de permitir la especificación empírica de conceptos que no pueden ser completamente medidos de forma operativa); relevantes (han de proporcionar información destacada); comparables; flexibles (perfeccionamiento progresivo); modulables (fácil incorporación de nuevas relaciones y jerarquías); con el mayor nivel de desagregación territorial; orientados a colectivos; informatizados y automatizados; estables; eficientes (económicamente efectivos con relación al coste de obtención de datos y del uso de la información que aportan) y predictivos (Otero i Serra, 1998: 3; Arriagada, 2002: 58; Castro, 2002: 194-196; Batet *et al.*, 2003: 6; León, Porras y Carmona, 2006: 4).

En cuarto lugar, se procede al desarrollo de un *plan de análisis* de dichos indicadores considerando la fuente de datos (padrón municipal, servicios municipales de gestión tributaria, de urbanismo, de educación u otros, INE, IVE, SERVEF), su dimensión (demografía, actividad económica, mercado de trabajo, formación, etc.), sus componentes (población, migración, niveles de formación, datos sobre sectores económicos, paro registrado, etc.), los indicadores (género, edad, barrio, país, nivel de formación, altas y bajas de actividades, paro por edad, sexo, sector, etc.), su periodicidad (mensual, semestral, anual, etc.).

Por último, tras el trabajo previo, se lleva a cabo la *creación de índices y/o ratios* (demográficos, de actividad económica, de desempleo, etc.).

Estudios realizados en el entorno local

La necesidad de contar con información suficiente que garantice el éxito de las posteriores actuaciones emprendidas, y el compromiso de la Corporación local con el desarrollo del territorio, ha llevado a que desde el Servicio de Desarrollo Local y Participación Ciudadana (SDLPC) se hayan elaborado investigaciones en ámbitos como la planificación estratégica y participación ciudadana; evaluación de los servicios mu-

4 Entre los observatorios cabe destacar los siguientes: *Observatorio socioeconómico de Segovia.* <http://www.cajasegovia.es/observatorio/identifi/identifi.htm>; *Observatorio socioeconómico de Cádiz* <http://www.uca.es/grup-invest/dgt/paginas/observatorio.html>; *Red de Observatorios del Mercado de Trabajo Local de la provincia de Barcelona* <http://www.diba.es/promocio_economica/bones_practiques/ actuaes/fitxa23.htm> que incluye, por ejemplo, *L'Observatori Econòmic i Social de Terrassa.* Entre los estudios, por ejemplo, los de Rivera (2003), Ramírez (2003) y Servicio Andaluz de Empleo (2003) realizados, todos ellos por las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico de Andalucía; asimismo el del Consejo Económico y Social de Jerez (2004), disponible en <http://www.jerezserviciosempresariales.com/informese/informes/boletin2004.pdf>; o el de la Mancomunidad Intermunicipal de L'Horta Sud de Valencia (2003).

nicipales y calidad; estudios e informes socioeconómicos y análisis del impacto de las tecnologías de la Información y la Comunicación sobre la realidad local.

Por ello, además de los estudios socioeconómicos propiamente dichos, basados en las fuentes secundarias mencionadas, dentro del observatorio se han realizado diferentes investigaciones monográficas –tanto cuantitativas como cualitativas– sobre distintos ámbitos sociales y económicos del municipio. Han sido estudios de carácter primario mediante la aplicación de técnicas de investigación social: encuestas con cuestionario precodificado, entrevistas en profundidad, grupos de discusión, observación participante, etc. Un nivel interno de investigación que se ha complementado con la demanda por parte de la Corporación de diferentes investigaciones a consultoras externas o universidades (de Valencia, Politécnica de Valencia) sobre la realidad local. Tal es el caso de la Encuesta bienal de Calidad de Vida, el Plan de Acción Comercial, la Encuesta de Satisfacción de los servicios públicos o el Plan Estratégico "Catarroja 2010" (ver Cuadro 1).

CUADRO 1

Estudios realizados por el SDLPC - Catarroja (2002-2010)

Planificación estratégica y participación ciudadana	– Plan Estratégico de Catarroja 2010 – Consultas ciudadanas – Plan de Acción Comercial – Otros
Evaluación de los servicios municipales y calidad	– Plan de mejora continua y Plan de calidad total (EFQM). Creación y mantenimiento del Sistema de Indicadores de calidad del SDLPC – Encuesta Calidad de vida y satisfacción con los servicios – Otras encuestas de Satisfacción de los servicios públicos – Evaluación de los servicios municipales. Oficina de Atención al Ciudadano, Servicios a las personas. – Otros
Estudios socioeconómicos	– Estudios socioeconómicos bienales – Encuesta anual a los usuarios del servicio de creación de empresas – Estudios del tejido empresarial del polígono – Guía comercial y de servicios del núcleo urbano – Otros
Otros estudios sociales	– Estudio sobre jóvenes y comercio local – La Catarroja dels majors: estudio sobre la población mayor de la localidad
Tecnologías de la Información y la Comunicación	– Asociacionismo y tecnologías de la información – Mujeres y tecnologías de la información
Informes socioeconómicos	– Implantación de proyectos empresariales en la localidad y proyectos I+E – Relacionados con actividades municipales: proyectos de la UE, educativos, otros – Otros informes

Fuente: SDLPC-Catarroja

Difusión del observatorio socioeconómico

La difusión del observatorio se lleva a cabo de la siguiente forma, que describimos de forma esquemática respondiendo a diversas preguntas clave:

Qué: el boletín periódico, tanto electrónico (e-mail) y página web <http://www.catarroja.es> como en formato papel (según el estudio concreto).

A quién: a los/as trabajadores/as de la administración local, a los/as emprendedores/as, empresarios/as y representantes de los/as agentes económicos (asociación de comerciantes, de empresarios del polígono, sindicatos, etc.) y a la población en general.

Cómo: mediante las nuevas tecnologías de la aldea global electrónica (página Web municipal y correo electrónico) y las de la galaxia Gutenberg (papel).

Cuándo: según la periodicidad acordada (según la periodicidad de los estudios, generalmente bienal).

Dónde: sobre todo en Catarroja y en la Mancomunitat de l'Horta Sud.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO LOCAL

Tras la exposición previa, cabe indicar en relación con las hipótesis de partida que las tres se corroboran.

En primer lugar, hemos observado, tanto de forma teórica como empírica, cómo las políticas de intervención en el ámbito del desarrollo local se implementan sin un correcto análisis de la realidad específica y la problemática del entorno antes de actuar o sin conocer sus resultados (efectos).

Asimismo, en el modelo de intervención socioeconómica en el territorio, la administración pública no cuenta con una cultura y metodología para desarrollar buenos sistemas de observación e información sistematizada, sino que se deja en manos de la voluntad local que se midan sus efectos con ausencia de datos básicos o siendo estos poco fiables, parciales o incompletos.

Por último, se ha puesto en evidencia cómo el modelo de intervención descrito no puede ofrecer los resultados más adecuados y las garantías suficientes para conseguir los objetivos propuestos cuando no se establecen los mecanismos para la medición de su eficiencia (eficacia en su caso).

No obstante, también hemos visto cómo se atisban espacios de luz en este oscuro panorama, pues la experiencia descrita muestra cómo pueden y deben crearse

nuevos contextos de actuación para la investigación social en el ámbito del desarrollo local, una oportunidad para estas políticas dentro de estas transformaciones que experimenta la administración local.

En concreto, *los aspectos novedosos del observatorio y la oportunidad del mismo,* que mostramos a continuación, se convierten en una muestra del cambio de la gestión de la organización municipal (Arriagada, 2002: 14), al menos en ámbitos como el del desarrollo local. En concreto, desde una visión prospectiva y estratégica (Muiños y Cortegiano, 1998) y una postura proactiva (Cárdenas, 2002: 68), se ha coadyuvado en la modificación de las políticas de la administración local hacia la *receptividad administrativa* (MAP, 2000). Esto es, en el municipio de referencia, la implementación del sistema de información se ha dado de forma simultánea a la introducción de un programa de calidad total de la administración siguiendo el modelo EFQM (*European Foundation for Quality Management)*, la certificación parcial del SDLPC en la norma ISO 9001:2000 y la realización del Plan Estratégico de la ciudad y del de la administración municipal.

De hecho, en este marco, la incorporación del sistema de información socioeconómica al servicio de desarrollo local es un paso "lógico", una oportunidad para las políticas de desarrollo local dentro de las transformaciones que ha experimentado la administración municipal como una herramienta de análisis y de programación de una administración proactiva en su preocupación por mejorar la gestión en los servicios públicos, mediante un proceso de adaptación de éstos a las necesidades de la ciudadanía. Esto es, una administración acompasada con las transformaciones económicas y sociales que se van produciendo, cuya meta es la atención de las nuevas demandas sociales descubiertas como, por ejemplo, la detección y evaluación de los recursos endógenos ociosos o infrautilizados de la localidad, generadores de actividad económica y empleo. Todo ello, haciendo especial énfasis en los nuevos estilos de gestión pública y en la necesidad de aumentar los grados de economía, eficacia, eficiencia, coordinación, transparencia y responsabilidad (PNUD, 2000: 89; Arriagada, 2002: 13-14; Batet *et al.*, 2003: 5, 17; León, Porras y Carmona, 2006: 3).

En este sentido, la experiencia descrita muestra cómo la administración pública contemporánea debe basar su servicio público en criterios de:

a) *Novedad e innovación*, nuevas funciones de la administración, desarrollo local endógeno, ventajas de ofrecer un servicio como este, etc. Factores que ponen de manifiesto que las agencias de desarrollo local son el ámbito adecuado para llevar a cabo esta actuación. Ello las faculta para convertirse en una de las principales fuentes de información de la población y, en especial, de empresarios y emprendedores.

b) *Base de datos obtenidos científicamente*, lo que no puede medirse –cuantificarse– no existe (es el ejemplo del observatorio socioeconómico planteado que nos permite hablar con objetividad).

c) *Conocimiento relevante para la acción* de la administración local mediante el análisis de los principales vectores que concurren en los procesos de desarrollo socioeconómico. Se trata de una forma de investigación para la planificación de las respuestas de la Corporación a las demandas/necesidades sociales.

d) La importancia del trabajo realizado en cuanto a que *los programas aplicados se ajustan en mayor medida a la realidad del territorio* en el que son desarrollados, con lo que además se consigue un mayor nivel de intervención social, de mejora y de progreso de la comunidad.

e) *Anticipación* a los problemas, lo que permite a medio y largo plazo ser más flexibles y adaptarse a las tendencias sociales y económicas, y a las exigencias que establece el cambiante entorno actual.

f) *Calidad en el servicio*, la mejora de la información, actualizada de manera periódica, la adaptación del servicio a los usuarios y la determinación de los diferentes procesos de actuación a seguir en los distintos programas.

g) *Mejora de la satisfacción de los usuarios* de los servicios públicos ofrecidos –tanto usuarios entendidos directamente como ciudadanos o indirectamente como del resto de departamentos de la propia Corporación local– y, por lo tanto, de un mayor grado de la calidad percibida por ellos. Se aumenta la retroalimentación interna del sistema de trabajo –que ayuda a todo lo anterior, sobre todo al mejor cumplimiento de los objetivos–, mejora la imagen del servicio público –que en muchas ocasiones al ser de carácter gratuito desemboca en una imagen degradada del mismo– y, además, todo ello supone una mayor justificación de los recursos invertidos en el proceso de implementación de las políticas activas de empleo.

h) Consecución de una *mayor eficiencia de la actividad desarrollada* en las agencias de desarrollo local, manifestada principalmente en el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, lo que redunda en el hecho de disponer de datos y de información suficiente para la elaboración de las memorias e informes anuales –de carácter obligatorio para dichas entidades– y que sirven, a su vez, como una proyección exterior de la imagen de la actividad desarrollada.

i) *Mejora de la capacidad para justificar la labor ante los órganos oficiales* –dado que se cuenta con mayor cantidad y calidad de informaciones sobre las acciones y programas de empleo desarrollados. Esta mejor justificación del trabajo desarrollado supone, a su vez, una oportunidad clara y manifiesta de ampliar las líneas de actuación en materia de empleo, a través de la renovación de los programas o de su ampliación –en número e incluso en dotación económica.

j) *Detección y evaluación de los recursos endógenos y nuevos yacimientos de empleo* existentes en el territorio, lo que, a su vez, permite el contacto con los agentes económicos y sociales. La difusión del observatorio socioeconómico es un mecanismo de comunicación con los actores económicos y sociales.

k) *Favorecer a las empresas y a los emprendedores*, sirviendo de soporte a las empresas y a las actividades emprendedoras, mediante la aportación de datos y de estudios de mercado.

l) *Transversalidad* de la administración, permitiendo la actuación horizontal del conjunto de las áreas de la misma, pues facilita el diseño de procesos de creación de protocolos de actuación. Esto es, permite crear procedimientos por los cuales la información fluye de unos departamentos a otros de manera definida en dicho proceso, según la frecuencia de actualización de la información, su disponibilidad, etc.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Aguado, J.A. (2010), "La investigación social y los sociólogos como profesionales en el ámbito del desarrollo local: el caso de un municipio del área metropolitana de Valencia", en *X Congreso Español de Sociología.* Pamplona: Federación Española de Sociología.

Alburquerque, F. (2002), *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria.

Alós, R. (1999), "Las políticas de desarrollo local en Cataluña", *Papers*, 58: 75-96.

Angeleri, G. (1999), "El desarrollo económico local como herramienta para el desarrollo social", *Observatorio Social*, 3: 15-16. En línea: <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/El_desarrollo_economico_local_como_herramienta_para_el_desarrollo.pdf> - <http://www.uniendopueblo.com.ar/documentos/ eldesarrolloeconomicolocal.zip> (consulta: 25 octubre 2011).

APPEDL (1997), *Mancances de les Agències de Desenvolupament Local i els seus agents.* Valencia: Associació Professional per a la Promoció Econòmica i el Desenvolupament Local. Inédito.

Ariño, A. (1997), *Sociología de la cultura. La constitución simbólica de la sociedad*. Barcelona: Ariel.

Arriagada, R. (2002), *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica.* Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES y CEPAL.

Asensi-Artiga, V. y Parra-Pujante, A. (2002), "El método científico y la nueva filosofía de la ciencia", *Anales de Documentación*, 5: 9-19.

Asociación Profesional de Formación y Empleo (2000), *Desarrollo Local y Empleo en Tiempos de Globalización*. Granada: Diputación Provincial de Granada y CajaGranada.

Ballesteros, M. (1999), "El futuro del desarrollo local", en *Comunicaciones del curso Estrategias para la promoción económica y el empleo.* Valencia: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Banyuls, J., Cano, E., Picher J.V. y Sánchez, A. (2002), "Condicions de treball en els nous jaciments d'ocupació", *Quaderns de Ciències Socials*, 6: 1-54.

Batet, M., Pastor, J.R., Carreras, J.M. y Mora, A. (2003), *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales, Document Pi i Sunyer*, 23. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

Becerra, F., El Huajibi, H., Morilla, F., Muñoz, J.A., Nieto, E. y Villalba, F. (2004), *Jerez: economía y sociedad 2004.* Málaga: Consejo Económico y Social de Jerez de la Frontera. En línea <http://www.jerezserviciosempresariales.com/informese/informes/boletin2004.pdf> (consulta: 25 octubre 2011).

Boixader, J. (2007), "Estrategias para el desarrollo económico local. Aproximación a la provincia de Barcelona desde el modelo SLOT", *Revista OIDLES*, 2(1): 394-421. En línea: <http://www.eumed.net/rev/oidles/02/Boixader.zip> (consulta: 25 octubre 2011).

Calvo, R. (2010), "La escasa implicación de la Administración como freno al desarrollo económico del territorio: el estudio del caso valenciano", en *XII Jornadas de Economía Crítica.* Zaragoza: Economía Crítica. En línea: <http://www.ucm.es/info/ec/jec12/archivos/A2ECONOMIA%20REGIONAL%20Y%20TERRITORIO/ORAL/CALVO%20PALOMARES/CALVO%20PALOMARES.pdf> (consulta: 25 octubre 2011).

Calvo, R. y Lerma, I. (2009), "Desarrollo local: ¿clientelismo subvencionado? Conclusiones críticas al modelo actual", *Acciones e Investigaciones Sociales*, 25: 5-22.

Calvo, R. y Lerma, I. (2008), "Políticas de empleo a nivel local: la necesidad de medir los efectos", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 9: 23-39.

Cárdenas, N. (2002), "El desarrollo local su conceptualización y procesos", *Provincia*, 8: 53-76.

Carrillo, E. (2000), "Desarrollo Local. Iniciativa Pública y Empleo", en Asociación Profesional de Formación y Empleo. *Desarrollo Local y Empleo en Tiempos de Globalización.* Granada: Diputación Provincial de Granada y CajaGranada.

Castells, M. (1996), *La era de la información. (Vol. 1) La sociedad red.* Madrid: Alianza.

Castro, G. (2000), "La cultura empresarial como Motor de Desarrollo Económico", Asociación Profesional de Formación y Empleo, *Desarrollo Local y Empleo en Tiempos de Globalización.* Granada: Diputación Provincial de Granada y CajaGranada.

Castro, J.M. (2002), "Indicadores de desarrollo sostenible urbano. Una aplicación para Andalucía", Tesis doctoral, Universidad de Málaga. En línea: <http://www.eumed.net/tesis/jmc/index.htm> (consulta: 25 octubre 2011).

CCE (Comisión de las Comunidades Europeas) (2001), *Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.* COM (2001) 629 final.

CE (Comisión Europea) (2000), *Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo.* COM (2000) 196.

Cornella, A. (2004), "Cómo sobrevivir a la infoxicación", en *Curso de especialista en Gestión de la Información y del Conocimiento en el comercio*, Valencia: Florida Universitaria.

Egea, A. (1999), "La asociación profesional de agentes de desarrollo local", en *Comunicaciones del curso Estrategias para la promoción económica y el empleo.* Valencia: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Esparcia, J. (2009), "La formación para el desarrollo local. Reflexiones desde el perfil profesional y las ofertas formativas en desarrollo local", en J.L. García Rodríguez, ed., *La organización territorial del Desarrollo Local en España (y algunos ejemplos iberoamericanos).* Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de La Laguna.

Ferri Durá, J. (2002), Voz "Políticas públicas", en R. Reyes, dir., *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid. En línea: <http://theoria.org/diccionario/P/d-ferri1.htm> (consulta: 25 octubre 2011).

FORCEM (2000), *Estudio de necesidades de formación de Agentes de Desarrollo Local y figuras profesionales afines.* Madrid: FORCEM-CCOO.

García Rodríguez, J.L. (2009), "Introducción a la obra", en J.L. García Rodríguez, ed., *La organización territorial del Desarrollo Local en España (y algunos ejemplos iberoamericanos).* Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de La Laguna.

Greffe, X. (1990), *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Gusfield, J. (1994), "La reflexividad de los movimientos sociales: revisión de las teorías sobre la sociedad de masas y el comportamiento colectivo", en E. Laraña y J. Gusfield, eds., *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.

Ibáñez, J. (1994), *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden.* Madrid: Siglo XXI.

Hernando, M. (1999), "Experiencias en desarrollo", en *Comunicaciones del curso Estrategias para la promoción económica y el empleo*. Valencia: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

ILPES (2001), *El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales-Aplicación Metodológica-*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES y CEPAL.

Iniciativas para el Desarrollo Económico y Social (2003), *La industria de la Madera y el Mueble en L'Horta Sud.* Valencia: Mancomunidad Intermunicipal de L'Horta Sud.

Lamo de Espinosa, E. (2005), "¿Para qué la Ciencia Social? ¿Para quién escribimos?", *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 11. En línea: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/semana_ciencia/e_lamo.htm> (consulta: 25 octubre 2011).

Laraña, E. (1999), *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza.

León, J.J., Porras, M.D. y Carmona, C. (2006), "ARGOS, entra y verás. Sistema de prospección permanente del mercado de trabajo en Andalucía", en TECNIMAP, *Comunicaciones de las IX Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas.* Sevilla: Instituto Nacional de Administración

Pública. En línea: <http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=P3401382191279709374745&langPae=es> (consulta: 25 de octubre).

Madoery, O. (2001), "El valor de la política de desarrollo local", en A. Vázquez Barquero y O. Madoery, eds., *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local.* Rosario: Homosapiens Ediciones.

MAP (2000), *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos.* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Martín Criado, E. (1998), "Los decires y los haceres", *Papers*, 56: 57-71.

Melucci, A. (1994), "¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?", en E. Laraña y J. Gusfield, eds., *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad.* Madrid: CIS.

Moltó, E.A. y Hernández, M. (2002), "Desarrollo local, geografía y análisis territorial integrado: algunos ejemplos aplicados", *Investigaciones Geográficas*, 27: 175-190.

Morales, F. (1997), "Sistema de Indicadores Regionales (SIR). Manual de Diagnóstico Económico Municipal", *Red de Desarrollo Económico Local, Chile*. En línea: < http://moraleseconoia.zxq.net/blog_de_moraleseconomia/SIR_Manual.pdf> (consulta 25 octubre 2011).

Muiños, B. y Cortegiano, G., (1998), "Desarrollo a escala local: los nuevos yacimientos de empleo", *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 113. En línea: <http://www.raco.cat/index.php/biblio3w/article/view/65546/75769> (consulta: 25 octubre 2011).

Navarro, P. (1989), "Cybernetics: from science of control to control of science", en J. Ibáñez, coord., *Nuevos avances en la investigación social (I).* Barcelona: Anthropos Editorial.

Otero, M. y Serra, J. (1998), "Regió metropolitana de Barcelona. Indicadors municipals", *Papers*, 30: 9-19.

Pérez-Agote, A. y Tejerina, B. (1990), "Lengua y actor social. Un enfoque teórico de sus relaciones", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 49: 145-160.

Pérez, B. (2000a), "Estrategias y Modelos de Desarrollo Local", en Asociación Profesional de Formación y Empleo, *Desarrollo Local y Empleo en Tiempos de Globalización*. Granada: Diputación Provincial de Granada y CajaGranada.

Pérez, B. (2000b), "Las Administraciones Públicas y el Desarrollo Local", en B. Pérez Ramírez y E. Carrillo Benito, coords., *Desarrollo Local: Manual de Uso*. Madrid: ESIC-FAMP.

Pérez, B. y Carrillo, B. (2000), "El Modelo Teórico del Desarrollo Local", en B. Pérez Ramírez y E. Carrillo Benito, coords., *Desarrollo Local: Manual de Uso*. Madrid: ESIC-FAMP.

PNUD (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000.* Madrid: Mundi-prensa, En línea: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2000> (consulta: 25 octubre 2011).

Ramírez, L.M. (2003), *El tejido empresarial del territorio, UTEDLT Sierra Oriental, Huelva.* Sevilla: Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico de Andalucía.

Rivera, T. (2003), *Análisis demográfico I. Estructura territorial de la población y dinámica reciente del ámbito UTEDLT Sierra Oriental.* Sevilla: Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico de Andalucía.

Rubio, R. (2000), "Globalización y mercado de trabajo: retos y oportunidades para la promoción del empleo en el medio local", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 69(60), En línea: <http://www.raco.cat/index.php/scriptanova/article/view/58811/68931> (consulta: 25 octubre 2011).

Sánchez, S. (2000), "Movilización social: aspectos prácticos", *Curso de Formación para Agentes de Inserción Socio-laboral (vol. I).* Valencia: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Sanchis, J.R. (2000a), "Desarrollo local y fomento de empleo", *Curso de Formación para Agentes de Inserción Socio-laboral (vol. I).* Valencia: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Sanchis, J.R. (2000b), "Habilidades empresariales para el desarrollo", *Curso de Formación para Agentes de Inserción Socio-laboral (vol. II).* Valencia: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Sanchis, J.R. (2005), "El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA". *Informes y Estudios Empleo, 26.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Sanchis, J.R. *et al*. (2001), "El Agente de Fomento en el proceso de Desarrollo local y, en especial, en la creación y desarrollo de empresas: un estudio empírico aplicado al conjunto del Estado español", *Informe final del proyecto de Becas de ayuda a la investigación de la UNED.* Madrid: Universidad de Educación a Distancia.

SDLPC (2009), *Estudio socioeconómico de Catarroja 2009.* Valencia: Ayuntamiento de Catarroja.

Servicio Andaluz de Empleo (2003), *Estudio Nivel de Pervivencia de autónomos y autónomas de la Comarca Consorcio Vega Media*, Sevilla: Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico de Andalucía.

Sevilla, M.A. (2006), "Utilización de los registros administrativos con fines estadísticos. Una experiencia en la Seguridad Social (muestra anónima continua de vidas laborales)", en TECNIMAP, *Comunicaciones de las IX Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas.* Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública. En línea: <http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=P34013821912797093747 45&langPae=es> (consulta: 25 de octubre).

Tejerina, B. (1992), *Nacionalismo y lengua.* Madrid: CIS y Siglo XXI.

Therborn, G. (1987), *La ideología del poder y el poder de la ideología.* Madrid: Siglo XXI.

UTEDLT (2002), *Indicadores básicos del territorio*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Valdivielso, R. (2002), Voz "Políticas públicas (análisis de)", en R. Reyes, dir., *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid. En línea: <http://theoria.org/diccionario/P/d-valdivielso2.htm> (consulta: 25 octubre 2011).

Vázquez Barquero, A. (2000a), "La política de Desarrollo Local en Tiempos de Globalización", en Asociación Profesional de Formación y Empleo. *Desarrollo Local y Empleo en Tiempos de Globalización*. Granada: Diputación Provincial de Granada y CajaGranada.

Vázquez Barquero, A. (2000b), "Desarrollo Local y Territorio", en B. Pérez Ramírez y E. Carrillo Benito, coords., *Desarrollo Local: Manual de Uso*. Madrid: ESIC-FAMP.

Vázquez Barquero, A. (1999), *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno.* Madrid: Pirámide.

Vázquez Barquero, A. (1993), *Política Económica Local.* Madrid: Pirámide.

Vázquez Barquero, A. (1988), *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.

Wilson, F. (2005), "Información Comunal para Diagnósticos y Análisis de Proyección Socioeconómica", *Red de Desarrollo Económico Local, Chile*. En línea: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MU2084.pdf> (consulta: 25 octubre 2011).

Autores

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 7, enero-junio 2012, pp. 175-177
ISSN: 1134-6035

AGUADO I HERNÀNDEZ, Juli Antoni

Doctor en Sociología por la Universitat de València. Actualmente trabaja como agente de desarrollo local en el Ayuntamiento de Catarroja (Valencia) y es profesor del Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local del Institut interuniversitari de Desenvolupament Local de la Comunidad Valenciana. Sus líneas de investigación se centran en planificación estratégica y participación ciudadana, TIC en las administraciones públicas y evaluación de los servicios municipales y calidad.

CALVO PALOMARES, Ricard

Licenciado en Ciencias del Trabajo por la Universitat de València. Profesor asociado de Sociología y Antropología Social de la misma. Sus investigaciones se refieren particularmente al desarrollo local y los efectos de las políticas activas de empleo a nivel micro. Ha publicado en las revistas *Investigaciones Regionales*, *Aposta Digital*, *Trabajo*, *Cuadernos de Administración Local*, *Herramientas: Revista de Empleo y Formación*, *Temas Laborales*, *Documentación Laboral*, *Acciones e Investigaciones Sociales*, *Treball, Economia i Societat*, *Administración & Ciudadanía*, *Administración de Andalucía* y *Revista Aragonesa de Administración Pública*.

DE LA PEÑA VARONA, Alberto

Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad del País Vasco. Es profesor asociado en Ciencia Política y de la Administración y miembro del equipo Euskobarómetro de dicha universidad. Sus líneas de investigación se centran en políticas ambientales y ordenación del territorio. Es coautor de *Motivos globales, razones europeas. Política medioambiental en la CAPV 1980-2010.* (Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2012) y ha coeditado *Las dimensiones sociales de la ciudad* (Leoia: UPV-EHU, 2010).

GONZÁLEZ MEDINA, Moneyba

Doctora Europea en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Santiago de Compostela. Es miembro de la Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad de la Escola Galega de Administración Pública. Su trabajo investigador aborda el análisis comparado de la gestión y las políticas y públicas. Ha publicado artículos en la *Revista Española de Ciencia Política* y en *Tensions between Local governance and Local Democracy.*

FENTANES FORTES, Rocío

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela. Forma parte de la Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad de la Escola Galega de Administración Pública. Sus investigaciones se centran en participación ciudadana, administración local y gestión pública.

MURILLO GOROZARRI, Belén

Licenciada en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Funcionaria interina en la Unidad de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Madrid). Sus investigaciones se desarrollan en el ámbito de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos y la aplicación de modelos de calidad en las administraciones públicas. Ha participado en la *Guía de Evaluación: Modelo EVAM. Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora* (Madrid: AEVAL, 2009) y ha publicado en la revista *Administración & Ciudadanía.*

PINEDA NEBOT, Carmen

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Consultora de administraciones públicas y profesora-investigadora del Grupo de Investigación sobre Control Social del Departamento de Administración Pública de la Universidade Estadual Paulista (UNESP), de Araraquara, Sao Paulo (Brasil). Es coautora del libro *Presupuesto Ciudadano: Una experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño* (Logroño: Instituto de Estudios Riojanos, 2009) y ha colaborado en *Una experiencia de planificación participativa descentralizada. Estado de Kerala, India* (Caracas: Centro Internacional Miranda, 2008).

PIRES, Valdemir

Doctor en Economía por la Universidade Estadual Paulista (UNESP), de Araraquara, Sao Paulo (Brasil). Es profesor asistente e investigador del Grupo de Investigación sobre Control Social del Departamento de Administración Pública de la citada universidad. Su principal línea de investigación aborda el presupuesto participativo y la transparencia presupuestal. Ha publicado los libros *Orçamento Participativo*: *o que é, para que serve, como se faz* (Sao Paulo: Ed. Manole, 2001) y *Orçamento Público: abordagem tecnopolítica* (Sao Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2011).

VÁZQUEZ LOSADA, Ana Mª

Doctora en Ciencias por la Universidad de Navarra y Máster en Comunidades Europeas por la Universidad Politécnica de Madrid. Es asesora de Recursos Humanos

del Consejo Económico y Social de España. Sus investigaciones abordan preferentemente el campo del derecho comunitario y la función pública. Ha publicado diversos artículos en la revista *Noticias de la Unión Europea.*

VOCES LÓPES, Carmen

Doctora en Psicología por la Universidad de Santiago de Compostela. Es profesora-tutora de Estadística en la Universidad Nacional de Educación a Distancia e investigadora de la Escola Galega de Administración Pública. Sus líneas de investigación se centran en lealtad de los consumidores, políticas de igualdad y participación política. Ha publicado en las revistas *Methodology: European Journal of Research Methods for the Behavioral and Social Sciences* e *International Sociology.*

Criterios para la presentación y publicación de originales

GaPP

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 7, enero-junio 2012, pp. 181-190
ISSN: 1134-6035

Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP) es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinares en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

El ámbito de interés de la Revista abarca un amplio conjunto de temas relacionados con la Ciencia Política y de la Administración en general, destacándose de entre ellos:

- Análisis y evaluación de políticas públicas
- Estructuras de gobernanza
- Gestión pública directiva
- Experiencias y estrategias de gestión pública
- Estructuras y estrategias de gobierno y administración
- Buen gobierno y calidad de los servicios

Condiciones de presentación para su publicación en la revista

- Los autores deberán enviar un archivo de cada original a la dirección de correo electrónico de la Secretaría de la revista: revistagapp@inap.es

- Los trabajos deberán ser originales e inéditos.

- Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés. La edición en formato impreso será siempre en español.

- Solamente serán sometidos al proceso de evaluación aquellos trabajos que se ajusten a los criterios formales exigidos.

- Salvo casos excepcionales, el autor que haya publicado su trabajo en la revista y que desee someter nuevos originales al proceso de evaluación, deberán tener en consideración que éstos sólo serán publicados una vez que hayan transcurrido al menos dos años (cuatro números después).

Evaluación y aceptación de originales

- La Secretaría del Consejo de Redacción remitirá al autor acuse de recibo de su trabajo. Asimismo, en un plazo que no excederá de un mes desde la recepción del original, le comunicará si el trabajo ha sido admitido al proceso de evaluación o si se ha dispuesto su rechazo por no cumplir los criterios formales o editoriales. La fecha de admisión a la evaluación se considerará como "fecha de recepción", y así constará en la publicación.

- Todos los trabajos que cumplan los criterios formales y editoriales serán sometidos a un proceso de evaluación anónima por dos expertos externos. Si existiese contradicción entre los informes de los dos evaluadores, se procederá a una tercera evaluación que se considerará definitiva.

- El texto de los artículos que se entregue a los evaluadores no incluirá expresiones que hagan referencia a la identidad del autor o autores.

- Bajo ninguna circunstancia se revelará la identidad de los evaluadores y sus informes motivados serán decisivos a la hora de que el Consejo de Redacción entienda procedente o no la publicación de los trabajos.

- En un plazo máximo de seis meses (que podrá ampliarse en circunstancias extraordinarias) a partir de la fecha de admisión a la evaluación del trabajo, el Consejo de Redacción remitirá al autor los resultados de la misma que podrán ser: a) Publicable en la versión presentada; b) publicable con modificaciones. Se acepta, pero se solicita al autor que corrija las revisiones que se especifican en el informe de evaluación. Las modificaciones a realizar pueden ser formales o de contenido; c) no publicable; y d) se considera que el texto es de alta calidad y rigor científico, pero inapropiado para la línea editorial de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Al autor se le indicará, en su caso, el tiempo de que dispone para realizar las correcciones pertinentes, solicitándole además un breve informe explicativo donde se detallen los cambios introducidos y/o la justificación de prescindir de las modificaciones. El Consejo de Redacción se reserva el derecho de efectuar correcciones gramaticales y sugerencias de estilo en los trabajos evaluados. La fecha de entrega del artículo corregido, junto al informe respectivo, se considerará como "fecha de aceptación" que constará en la publicación.

Criterios formales de presentación de originales

- Los trabajos deben ser presentados exclusivamente en formato electrónico, en procesador de textos Word for Windows, en tamaño DIN A4, a un espacio y medio atendiendo a márgenes normalizados a cada página. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos propuestos para la sección de *Estudios* no excedan las 10.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas;

y que los trabajos considerados *Experiencias y Casos* no excedan las 8.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas.

- En archivo aparte el autor o autores deben enviar sus datos completos (institución a la que están adscritos, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (máximo 100 palabras) en la que incluyan grado académico, institución a la que pertenecen, puestos profesionales relevantes, líneas de investigación y principales publicaciones.

- El título del artículo deberá presentarse en español y en inglés. Se recomienda que en español no exceda de 100 caracteres (incluyendo espacios).

- Cada trabajo debe acompañarse de un resumen de no más de 200 palabras, tanto en español como en inglés, y de una serie de palabras clave (máximo siete), preferentemente no incluidas en el título, e igualmente en español y en inglés.

- Los gráficos, tablas, cuadros, mapas y otros dibujos e imágenes llevarán un título, deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Cada uno de ellos indicará su fuente de procedencia.

- Las citas en el texto deben hacerse entre paréntesis por autor y año, seguido de la página o páginas citadas (Lindblom, 1959: 79). Si se cita el trabajo de dos autores deberá incluirse el apellido de los dos unidos por la conjunción "y". Si se trata de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.* Si se citan varios trabajos de un autor o conjunto de autores correspondientes a un mismo año, debe añadirse las letras a, b, c..., después del año indicado, tanto en el texto como en el apartado final de "Referencias bibliográficas y documentales". Asimismo, en este apartado sí deben figurar todos los autores no mencionados al hacerse uso de *et al* en las citas.

- Las notas deben ir a pie de página y el autor debe asegurarse de que estas notas y las citas incluidas en el texto coincidan con los datos aportados en la bibliografía final.

- Las referencias a prensa deberán incluir, cuando sea pertinente, el título del artículo que se cita entre comillas y, en todo caso, el nombre de la publicación en letra cursiva, la fecha de publicación y, si procede, la página o páginas. Por ejemplo:

  The Economist, 27 de enero de 2008.

  Toner, R., "New Deal Debate for a New Era", *The New York Times,* 1 de agosto de 2007.

  El País, 9 de marzo de 2002: 28.

- Al final del texto –en un apartado titulado Referencias bibliográficas y documentales– debe incluirse, por orden alfabético, el listado completo de la bibliografía y otras fuentes. Se deben seguir los siguientes formatos:

  Libro:

  Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Les politiques publiques*. París: PUF.

  Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

  Si la publicación es electrónica deberá indicarse el DOI o el URL donde se encuentra disponible el texto.

  Demetriades, J., ed., (2009), *Gender and Governance*, Brighton: Bridge. En línea: <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance_SRC_final.doc> (consulta: 14 abril 2011).

  Trabajo en un libro colectivo:

  Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

  Artículo:

  Goodsell, C. (2006), "A New Vision for Public Administration", *Public Administration Review*, 66(5): 623-635.

  Lombardo, E. y Meier, P. (2006), "Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading?", *European Journal of Women Studies,* 13(2): 151 – 166. DOI: 10.1177/1350506806062753 (consulta: 14 abril 2011).

  Página web: Si la publicación está disponible exclusivamente en internet.

  Schmitter, P.C. (2004), "On Democracy in Europe and the Democratization of Europe", *Documentos de Trabajo Política y Gestión 1.* Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf> (consulta: 14 abril 2011).

- Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de que su uso fuera necesario por no existir traducción satisfactoria al español, se pondrá en letra cursiva.

- La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis precedidos por el nombre completo.

- A fin de resolver las dudas que pudieran surgir acerca del cumplimiento de las normas de publicación, los autores pueden tomar como referencia los criterios de la *American Psychological Association* (APA).

Derechos y obligaciones de los autores

- Los autores ceden al INAP los derechos correspondientes al trabajo publicado en la revista, incluidos, con carácter exclusivo e ilimitado, los derechos a reproducir y distribuir el texto en cualquier formato o soporte (impresión, medios electrónicos o cualquier otra), además de los de traducción a cualquier otra lengua, sin perjuicio de las normas particulares o locales aplicables.

- El autor deberá enviar, junto al original, el formulario de declaración formal que podrá descargar de la página web de la revista *GAPP*, debidamente cumplimentado y firmado. En la declaración constará que el contenido esencial del artículo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación en la revista *GAPP*, comprometiéndose en todo caso a comunicar de inmediato a la Dirección de la revista cualquier proyecto de publicación de dicho texto.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP) is a pioneering and the most highly respected journal in Spain within its field. It is published by the *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP), and stands out in its goal to promote interdisciplinary research and case study analysis of great interest to professionals in the field of public administration. Thus it has contributed to stimulate the debate regarding the theoretical and empirical models of public administration as well as the various processes of change in governmental policies and activity. Since 2009 the journal has entered a new period in search of a more significant impact and a wider international projection. However, it remains faithful to its original mission and objective to advance analytic thought in the field of public policy and to promote new inquiries on the applicability and utility of such studies.

The journal covers a wide range of themes related to Political science and public administration, particularly:

— Analysis and assessment of public policies
— Governance structures
— Executive public management
— Case studies and strategies in public management
— Government and public administration structures and strategies
— Good governance and service quality

Procedures for Submission

- Authors must submit a digital file for each original manuscript to the GAPP Editorial Offices at the following email address: revistagapp@inap.es

- All submissions must be original manuscripts and unpublished work.

- Manuscripts can be submitted in Spanish and English. The final publication will always be in Spanish.

- Only those manuscripts that adhere to the journal's publication criteria will be considered for review.

- Except in extraordinary cases, those authors whose work has already been published in this journal and wish to submit further manuscripts for consideration will need to wait a period of two years (four published issues) before another publication.

Review and Acceptance of Manuscripts

- The Editorial Board's office will confirm the receipt of each submission. Likewise, within no more than one month from the receipt of any submission, the office will notify each author as to whether the manuscript has been considered for review or has been rejected for failure to conform to the journal's content or to its editorial criteria.

- All works that adhere to the journal's line of content and editorial criteria will be subject to an anonymous peer-review by two external experts in the field. In case of disagreement between both peer-reviews, there will be a third and final review.

- It is imperative that authors remove from their submissions any information or references that may identify them to reviewers.

- The identity of the journal's reviewers will not be revealed under any circumstances. The Editorial Board will consider all peer reviews as decisive in order to proceed or not with the publication of a manuscript.

- Within a maximum of six months (which could be extended under special circumstances) from the date in which a manuscript is considered for review, the Editorial Board will notify the author about its decision as follows: a) to be published as submitted; b) to be published after revision. In this case, the manuscript is accepted but the author is required to revise it in accordance to the peer-review suggestions. Such revisions might regard a manuscript's form or its content; c) not to be published; and d) the submission might be considered a work of exceptional merit and high scientific standards, but not fitting with the editorial line of the *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* journal. Authors will receive, if necessary, instructions regarding the deadline by which all revisions should be completed, and will be requested to submit a brief explanatory summary detailing any changes made to the original work and/or the reasons why any modifications have been avoided. The Editorial Board reserves the right to make grammatical corrections and style suggestions to any reviewed work. The submission date of a revised manuscript along with its explanatory summary will be considered as the "date of acceptance" and as such will be noted in its publication.

Submission Guidelines and Manuscript Formatting

- All work must be submitted electronically in a Word for Windows processing system in DIN A4 and a 1 ½ space format with standard margins throughout. There is no specific maximum page length, but it is suggested that those works submitted to the "*Estudios*" section do not exceed 10,000 words, including notes and biblio-

graphic references, and those works considered as "*Experiencias y Casos*" should not exceed 8,000 words, including notes and bibliographic references.

- As a separate file, authors must provide their complete contact information (name, title or rank, affiliation, electronic and postal addresses and telephone number) and a brief *vita* (maximum 100 words) indicating their academic degree, institutional affiliation, relevant professional experience, research background, and most important publications.

- The article's title must appear in Spanish and in English. It is recommended that the Spanish title does not exceed 100 characters (spaces included).

- Each article must include an abstract of no more than 200 words, both in Spanish and in English, and a series of key words (a maximum of seven, also in Spanish and in English), preferably not included in the title, to ensure that readers can easily find the article online through internet search engines.

- All graphs, tables, charts, maps and other images or figures must be accompanied by a title; they must be incorporated within the text and should be consecutively numbered. Each of them must clearly indicate its source.

- Text citations must appear in parentheses showing the author and the year, followed by the page number(s) (Lindblom, 1959: 79). When citing a work by two authors, both their last names, joined by the conjunction "*y*", must be included. In the case of three or more authors, the first author's name followed by "*et al*" should be cited. When citing several works by the same author or several authors from the same year, the letters a, b, c…, should be added after the year, both within the text and in the final section entitled "*Referencias bibliográficas y documentales*". This bibliographic section should also include all authors not mentioned in the text when using "*et al*".

- Footnotes must be included within the text. All references included in the footnotes and in-text citations must coincide with the information provided in the final bibliographic section.

- Any references to newspapers or magazines must cite, when available, the title of the article in quotation marks, and always include the name of the publication in italics, the date and, if applicable, the page number(s). For example:

  The Economist, 27 de enero de 2008.

  Toner, R., "New Deal Debate for a New Era", *The New York Times,* 1 de agosto de 2007.

  El País, 9 de marzo de 2002: 28.

- After the text, the article should finish with a section entitled "*Referencias bibliográficas y documentales*" with a complete list of sources and bibliographic references arranged in alphabetical order. The following formats should be used:

  Book:

  Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Les politiques publiques*. París: PUF.

  Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

  In the case of an electronic publication, authors should provide the URL or DOI where the text is available.

  Demetriades, J., ed., (2009), *Gender and Governance*, Brighton: Bridge. En línea: <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance_SRC_final.doc> (consulta: 14 abril 2011).

  Work in a collection of essays:

  Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

  Article:

  Goodsell, C. (2006), "A New Vision for Public Administration", *Public Administration Review*, 66(5): 623-635.

  Lombardo, E. y Meier, P. (2006), "Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading?", *European Journal of Women Studies,* 13(2): 151 – 166. DOI: 10.1177/1350506806062753 (consulta: 14 abril 2011).

  Web page: (when the publication is only available electronically in internet)

  Schmitter, P.C. (2004), "On Democracy in Europe and the Democratization of Europe", *Documentos de Trabajo Política y Gestión 1.* Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf> (consulta: 14 abril 2011).

- The unnecessary use of words in languages other than Spanish and of neologisms is highly discouraged. If the lack of an adequate Spanish translation should make such usage necessary, the words should appear in italics.

- When used for the first time, all acronyms and abbreviations must appear in parentheses preceded by their complete equivalence.

- To clarify any questions or doubts regarding formatting and citation styles, please consult the guidelines provided by the *American Psychological Association* (APA).

Rights and Obligations of Authors

- Authors will grant INAP exclusive and unlimited rights to any work published in the journal, including the right to reproduce and distribute the text in any format or medium (printed, electronic or otherwise) and the license to translate it into any language regardless of any particular or local norms.

- Along with the original manuscript, the author must complete, sign, and submit the journal's Contributor Publishing Agreement which can be downloaded from the GAPP Journal web page. By this agreement, all contributors state that the essential content of any submitted work has not been previously published nor is forthcoming in any other form of publication while the manuscript is under review by the GAPP journal. All authors also agree to notify the editorial office immediately of any plans or projects to publish the same work or related material.

Principios Éticos

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 7, enero-junio 2012, p. 193
ISSN: 1134-6035

Los trabajos enviados para su publicación en la revista GAPP habrán de ser obras originales de quienes figuren como autores de los mismos.

Se entenderá por plagio: la presentación de un trabajo ajeno, dándolo como propio; la inclusión de frases, conceptos o ideas de otros autores sin citar su procedencia o citándola de manera incorrecta; el empleo de citas literales o parafraseadas sin indicar la fuente; y la utilización abusiva de frases e ideas de otros autores, aún citando su procedencia.

Por otra parte, se considerará mala conducta científica: la invención de la totalidad o parte de los datos de la investigación contenidos en el original enviado para su publicación; la falsificación o manipulación de los mismos; los conflictos de autoría y la autoría ficticia.

En el supuesto de que detecte algún caso de malas prácticas o plagio, el Consejo de Redacción propondrá a la Dirección del INAP la adopción de las medidas que crea oportunas, recayendo en el autor o autores la responsabilidad jurídica o académica que corresponda por vulnerar derechos ajenos o los principios éticos aquí reflejados.