nº 8, julio-diciembre 2012
REVISTA SEMESTRAL
ISSN: 1134-6035

GaPP

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva época

INAP
INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

nº 8 julio-diciembre 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://revistasonline.inap.es/index.php?journal=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://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP).

Director del INAP: Manuel Arenilla Sáez

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

Consejo Asesor

Inés Alberdi Alonso (Universidad Complutense de Madrid, España), Luis F. Aguilar Villanueva (Universidad Autónoma Metropolitana, México), Mariano Baena del Alcázar (Universidad Complutense de Madrid, España), Ana María Ruiz Martínez(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), Carmen Sánchez-Cortés Martín (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).

Consejo de Redacción

Rafael Bañón Martínez (Universidad Complutense de Madrid), José Manuel Canales Aliende (Universidad de Alicante), Rafael Catalá Polo (Secretario de Estado de Planificación e Infraestructuras, Ministerio de Fomento), 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 Maestre (Universidad Carlos III de Madrid)

Vicesecretario de Redacción: Alfonso Fernández Burgos (INAP)

nº 8 julio-diciembre 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: 5 de julio 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
http://revistasonline.inap.es
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://publicacionesoficiales.boe.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	La modernización de la gestión pública de la cultura. Análisis comparado de los equipamientos culturales de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid The modernization of cultural public management. Comparative analysis of cultural facilities in autonomous communities of Catalonia and Madrid *Juan Arturo Rubio Arostegui* *Joaquim Rius Ulldemolins*	9
	Las estructuras de gobierno de los nuevos modelos de televisión autonómica pública en España The management forms of the new models of regional public televisions in Spain *Josefina Sánchez Martínez* *Isabel Sarabia Andúgar*	35
EXPERIENCIAS Y CASOS	Entes instrumentales en políticas de innovación tecnológica de las administraciones públicas: La experiencia de los centros de supercomputación en España y su comparación con otros países Instrumental entities in technological innovation policies of public administrations: the experience of High Performance Computing Centers in Spain and its comparison with other countries *Álvaro Fernández González* *Carlos Redondo-Gil*	63
	Atención al usuario y comunicación en los portales web de salud autonómicos en España User support and communication in health web portals of the Spanish Autonomous Administrations *Xosé María Mahou Lago* *Ramón Bouzas Lorenzo*	99

	Página
Evaluación Smart. Utilidad de la evaluación de la calidad de los servicios Smart Evaluations. The Usefulness of the Public Services' Quality Assessment *Ana Mª. López Ansede* *Joaquín Ruiz López*	115
AUTORES	145
CRITERIOS DE PRESENTACIÓN	151
PRINCIPIOS ÉTICOS	163

Estudios

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 8, julio-diciembre 2012, pp. 11-34
ISSN: 1134-6035

La modernización de la gestión pública de la cultura. Análisis comparado del caso de los equipamientos culturales de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid

Juan Arturo Rubio Arostegui
Universidad Antonio de Nebrija
jrubioa@nebrija.es

Joaquim Rius Ulldemolins
Universidad de Barcelona
joaquim.rius@ub.edu

Resumen
En el marco de la actual reducción de los presupuestos públicos dedicados a cultura, ha surgido el debate en torno a la necesidad de aumentar la sostenibilidad de los equipamientos culturales. No obstante, los autores plantean que ello requiere una modernización del modelo de gestión de los equipamientos culturales: la agencialización, la contractualización de las relaciones entre las administraciones públicas y los equipamientos culturales y la evaluación de sus resultados e impactos. A partir del análisis de dos países pioneros en este proceso, Inglaterra y Francia, el artículo se centra en el análisis comparativo de los procesos de modernización de la gestión de los equipamientos culturales en la Comunidad Autónoma de Madrid y la de Cataluña. La conclusión es que las diferencias entre estas dos comunidades se deben a las diferencias del contexto político-administrativo, esto es, al modelo de gestión de las políticas culturales. Asimismo, en ambos casos, el reto de modernización de la gestión de los equipamientos culturales no solo debe implicar cambios de gestión económica, sino un cambio en la tutela y en la misión, que debe orientarse hacia la creación de valor público.

Palabras clave
Política cultural, nueva gestión pública, agencialización, contratos programa, equipamientos culturales.

The modernization of cultural public management. Comparative analysis of the case of cultural facilities in autonomous communities of Catalonia and Madrid

Abstract
In the context of the current reduction of public budgets devoted to culture, the debate has emerged around the need to increase the sustainability of cultural facilities. However, the authors argue that this requires a modernization of public management model of culture, similar to that being developed in other areas of governance: the agencification and performance contracting between the public and cultural facilities. From the analysis of two countries in this process, England and France, the article focuses on the comparative analysis of the modernization of the management of cultural facilities in the Autonomous Community of Madrid and the Catalonia. The conclusion is that the differences between these two communities are due to differences in political-administrative and management model of cultural policy. And in both cases, the challenge of modernizing the public administration of culture should not only involve changes in economic management but a change of custody and the mission of these facilities, more oriented to the creation of public value.

Keywords
Cultural policy, new public management, agencification, performance contracts, cultural facilities.

Recibido: 16 de febrero de 2012
Aceptado: 23 de mayo de 2012

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales retos de la política cultural actual es la modernización de los grandes equipamientos culturales. Este tipo de equipamientos ha crecido en número y en presupuesto durante los últimos veinte años en España, en general, sin una planificación previa (Martínez y Rius, 2010). Ello ha tenido como consecuencia un incremento constante en números absolutos de los recursos absorbidos por los equipamientos. No obstante, a causa de la crisis económica iniciada en 2007 y la consecuente disminución de los recursos de las administraciones públicas, se ha producido una significativa reducción de los gastos culturales. En este contexto, los responsables de las políticas culturales se están enfrentando al reto de gestionar los equipamientos culturales con un presupuesto menor.

La urgencia en disminuir a corto plazo las transferencias corrientes a estos equipamientos topa, no obstante, con la rigidez de sus estructuras y el alto porcentaje de los recursos dedicados a infraestructura y recursos humanos (Coppinger *et al.*, 2007). Ello supone una reducción de los recursos dedicados a la actividad y una amenaza al cumplimiento, por lo tanto, de la misión del equipamiento cultural como agencia pública. Si a lo expuesto unimos la dependencia de los equipamientos culturales, en general muy alta, de las transferencias directas o indirectas de los presupuestos públicos, el desafío que se plantea no solo a corto plazo, sino a largo plazo se centra en aumentar la sostenibilidad y disminuir la dependencia de los equipamientos culturales respecto a la administración pública.

Los análisis tanto desde el campo académico (Colomer, 2011) como desde la propia administración pública (Ministerio de Cultura, 2010 a) coinciden en destacar que el gasto de los equipamientos culturales no es asumible por parte de las administraciones públicas como consecuencia del cambio de las condiciones históricas, políticas y económicas que posibilitaron la creación de los equipamientos culturales. Así, llegan a la conclusión de que es necesario y urgente aumentar los ingresos propios y articular nuevas fórmulas de cooperación público-privada.

No obstante, entendemos que para aumentar esta sostenibilidad o para posibilitar la participación del sector privado (lucrativo o tercer sector) no es suficiente articular planes a corto plazo, sino que es necesario concebir un proceso de modernización de la gestión a largo plazo. Y este no es un proceso rápido ni libre de dificultades, sino que requiere, de acuerdo con los casos analizados en otros países, cambios estructurales en dos sentidos: en primer lugar, se debe dotar de autonomía de gestión a la dirección de estas instituciones públicas, es decir, agencializar en la terminología de la ciencia política (Talbot *et al.*, 2000), para que puedan desarrollar estrategias que aporten recursos propios y doten de sostenibilidad a las infraestructuras culturales. En segundo lugar, el proceso de agencialización debe ir acompañado necesariamente de la modernización de la tutela pública en el sentido de pasar de un control *ex ante,* focalizando la fiscalización económica, a un control *ex post* basado en los resultados (*outputs*) y los impactos (*outcomes*).

Ambos procesos han sido impulsados desde los años noventa a partir de la herramienta del contrato programa entre las administraciones públicas y los equipamientos culturales. Un proceso que se ha desarrollado en diferentes países europeos y que en España ha llegado muy recientemente y ha sido de aplicación muy desigual en el territorio. En este sentido, podemos observar la existencia de una tensión entre estandarización y diferenciación de la política cultural a nivel europeo en general y en el estado español en particular, tal como observan Bonet y Négrier (2011). Estos autores constatan que, en España, existe una tendencia a avanzar hacia un modelo de política cultural de tipo liberal, si bien hay una diferencia profunda entre las distintas comunidades autónomas, tal como hacemos constar en este artículo.

En este trabajo pretendemos comparar la evolución de estos procesos de modernización en el caso de dos comunidades autónomas: Cataluña y Madrid[1]. En los dos casos evaluaremos de forma comparada los procesos de agencialización, la aparición de los contratos programa y su orientación hacia resultados evaluables. Ello nos permitirá mostrar, de manera indirecta, las diferencias de la política cultural de ambos territorios.

Más allá de un ejercicio descriptivo, con este artículo se pretende interpretar las diferencias encontradas en el grado modernización de la gestión pública de los equipamientos culturales a partir de diferentes factores. En primer lugar, por el desigual grado de penetración de las orientaciones de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la administración pública, en general, y en la política cultural en particular. En segundo lugar, por las diferencias en el modelo de política cultural entre Cataluña y Madrid y las relaciones que se establecen entre el sector público y el sector privado. Y en tercer lugar, por las diferencias en la consideración de la política cultural como un elemento clave en el desarrollo social y económico en las dos comunidades.

Actualmente, existe una abundante literatura sobre los procesos de agencialización de la administración (Flinders y Smith, 1999; Talbot *et al.*, 2000; Pollit *et al.*, 2004) y la contractualización de las relaciones con sus organismos dependientes (Petrie, 1999; Verhoest, 2003; Vershuere, 2006). Menos atención ha recibido el proceso de agencialización de las políticas culturales, la contractualización de las relaciones y la evaluación de los equipamientos culturales. Con la excepción de un estudio sobre los retos de la tutela en el Ministerio de Cultura de Francia (Coppinger *et al.*, 2007) y sobre la adaptación de los contratos programa al sector cultural en Flandes (Bouckaert *et al.*, 2002) no ha habido otros análisis de este fenómeno en el ámbito de la política cultural.

El artículo se basa en los trabajos de investigación previos sobre las políticas culturales (Rius, 2005; Rubio, 2008b y 2009); en la investigación desarrollada sobre

1 En los dos casos, tomamos en consideración el marco de la comunidad autónoma como ámbito geográfico y no como nivel administrativo. Es decir, analizamos la gestión pública de los equipamientos culturales de todos los grandes equipamientos radicados en Madrid o en Cataluña, con independencia de si la titularidad depende del gobierno central, del gobierno autonómico o del local.

los contratos programa en el sector cultural (Rius, 2010) y en los resultados de la investigación comparativa en relación con las políticas culturales de las comunidades autónomas en el marco de un proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación[2].

En primer lugar, se presentarán los modelos de políticas culturales y su correlación con los diferentes tipos de gestión de los equipamientos culturales y se hará un repaso a la literatura académica más relevante y actualizada sobre los contratos programa en el marco de la Nueva Gestión Pública, con especial énfasis en su aplicación en el sector cultural. En segundo lugar, se presentará el origen y la extensión de los procesos de modernización de la gestión pública de los equipamientos culturales en dos países europeos (Inglaterra y Francia) representativos de dos modelos diferenciados de política cultural, lo que nos permitirá desarrollar el contexto en el que debemos situar los casos de estudio en España. Y, en tercer lugar, se analizará el caso de Madrid y Cataluña para observar el desigual desarrollo de los procesos de agencialización y contractualización de las relaciones y así situar este fenómeno en el contexto de las políticas culturales y su articulación entre el sector público y privado de la cultura. Finalmente, a partir de los casos estudiados, analizamos si el hecho de constatar diversos grados de modernización de la política cultural puede permitirnos explicar sus causas: las diferencias entre el contexto administrativo y las diferencias en el modelo de política cultural y otros factores causales que se tratan a lo largo del artículo.

2. MODELOS DE POLÍTICAS CULTURALES Y LA GESTIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS CULTURALES

Podemos afirmar que el modelo de políticas culturales se corresponde con un tipo de equipamientos culturales y con la determinación de su titularidad. Este hecho, a su vez, condiciona, como veremos en el siguiente apartado, el tipo de acuerdo contractual que establezca la administración con el equipamiento cultural. En sus estudios comparativos sobre los sistemas de política cultural que se implantan en los diferentes países occidentales, Zimmer y Toepler (1996, 1998) distinguen también tres modelos de políticas culturales siguiendo los tres modelos citados por Esping-Andersen (1993): el europeo-continental, el nórdico y el liberal o anglosajón. Según estos autores, en el modelo europeo-continental, de raíz absolutista, existe una estructura de instituciones artísticas orientadas a la excelencia que, al mismo tiempo, cuentan con una fuerte tradición de intervención pública. El caso paradigmático es el de Francia (Urfalino, 1996). En los países nórdicos, de acuerdo con las pautas generales del desarrollo del modelo socialdemócrata de estado del bienestar, la acción cultural del estado adquirió una gran dimensión y un papel muy predominante, pero su vocación no ha sido normativa ni jerarquizante, sino primordialmente universalista e igualitaria, siendo característicos de este modelo los centros culturales polivalentes. Por últi-

2 Proyecto de investigación *El sistema de la política cultural en España* (Ref. CSO2008-05910/SOCI).

mo, en el modelo liberal, en ausencia de una tradición absolutista, el apoyo tradicional de las instituciones culturales ha estado en manos privadas. El mercado constituye en estos países el mecanismo de regulación de la vida cultural por excelencia y la intervención del estado es menor, tal y como sucede en Gran Bretaña.

Según Rodríguez Morató (2001), el caso del estado español es muy desigual en su territorio. Madrid es asimilable al modelo europeo-continental (Museo del Prado o Teatro Real), mientras que Barcelona se encuentra próxima al modelo liberal, con muchos equipamientos que, en su origen, eran de iniciativa privada (Gran Teatre del Liceu o Palau de la Música). Sin embargo, tal como plantea Moulin (1992), podemos constatar que aparecen tendencias de convergencia entre los diferentes modelos. La aparición de los contratos-programa en países de diversos modelos de políticas culturales sería, según nuestra hipótesis, una evidencia de la tendencia a la convergencia entre modelos a partir de la teoría del isomorfismo institucional de carácter mimético (DiMaggio y Powell, 1991), que se da en las políticas culturales.

A pesar de que existen algunos estudios que construyen una tipología de los diferentes tipos de modelos de gestión de los equipamientos culturales (Lord y Lord, 1998), estos no establecen una relación entre modelos de política cultural y modelos de gestión[3]. Aun así, siguiendo los modelos de política cultural planteados anteriormente (Zimmer y Toepler, 1996), podemos construir un tipo ideal de equipamientos culturales de tipo europeo-continental o liberal-anglosajón, como el que presentamos a continuación.

TABLA 1

Modelos de política cultural y tipo ideal de equipamientos culturales

	Modelo continental	**Modelo liberal**
Titularidad edificio	Sector público	Tercer sector
Titularidad gestión	Gestión directa u organismo autónomo	Organización sin ánimo de lucro
Titularidad colección	Sector público	Tercer sector
Patronato	Representantes institucionales	Patronos independientes
Financiación pública	Partida presupuestaria	Contrato programa
Forma tutela pública	Control directo	Control por resultados

Fuente: Elaboración propia a partir de Lord y Lord (1998) y Zimmer y Toepler (1996).

3 Existe una abundante literatura que analiza desde el punto de vista institucional y económico las diferentes fórmulas de gestión según su proximidad al sector público o al sector privado. Por ejemplo, Lord y Lord (1998) analizan cuatro modelos diferentes: dependencia orgánica de la administración pública, dependencia de la administración pública con autonomía de gestión, organización sin fines de lucro o entidad privada. A pesar de la utilidad de esta tipología, estos autores no analizan las correspondencias entre un modelo de gestión y un modelo de políticas culturales.

A partir de lo que hemos expuesto anteriormente, podemos deducir que el modelo predominante de los equipamientos culturales en el contexto de políticas culturales europeo-continentales es el de titularidad pública con gestión directa o a partir de organismos dependientes de las administraciones públicas. Fuertemente subvencionados, su gestión está controlada directamente por los representantes públicos que, entre otras facultades, nombran al director. Si bien se ejerce un claro control *ex ante* por parte del Ministerio de Economía, la dirección de la actividad del equipamiento es potestad del director artístico y no se suelen establecer objetivos de gestión e impacto social. La falta de control *ex post* y la fórmula de financiación por partida presupuestaria fija, desincentiva la innovación y el incremento de ingresos propios (Frey y Meier, 2002). Este suele ser el modelo de las instituciones culturales de países europeo-continentales (Coppinger *et al.*, 2007), aunque también es el modelo de las instituciones culturales en algunos países mediterráneos como Italia (Fedeli y Santoni, 2006) o, en parte, en España como veremos en este artículo.

En el modelo liberal-anglosajón, por el contrario, nos encontraríamos con equipamientos culturales de titularidad privada (mayoritariamente en el sector no lucrativo), con órganos de gestión autónomos respecto de las administraciones públicas. Su equipo directivo, apoyado por un patronato capacitado e independiente, conseguiría más ingresos propios provenientes de la taquilla, el mecenazgo y el patrocinio. Por lo tanto, la titularidad y la gestión de este tipo de equipamientos es privado *non-for-profit*, aunque muchos de ellos, como es el caso de Gran Bretaña, reciben fondos del gobierno o de sus agencias como los consejos de las artes (DCMS, 2009). En el caso británico, la vinculación entre la administración pública o sus consejos de las artes y los equipamientos culturales se establece a partir de los acuerdos de financiación que otorgan una mayor autonomía de gestión a cambio de establecer unos indicadores de resultados, a partir de los cuales el gobierno evalúa su contribución al desarrollo económico o la integración social (Belfiore, 2004).

Este sería, desde nuestro punto de vista, el esquema preexistente en el que se encontrarían los intentos de modernización del estado a partir de las reformas englobadas dentro de la Nueva Gestión Pública (NGP), entre las que se encontraría la aplicación de los contratos programa y que, como veremos a continuación, intentan hacer evolucionar el modelo europeo-continental hacia parámetros parecidos al modelo liberal.

3. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, CONTRATOS PROGRAMA Y EVALUACIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS CULTURALES

Desde los años setenta se pone en evidencia la crisis del modelo burocrático de la administración pública y se hace evidente la necesidad de la reforma de la Administración Pública Tradicional (APT). El conjunto de políticas y programas de reforma se ha llamado NGP, que engloba diferentes instrumentos para conseguir

tal modernización: la evaluación por resultados, la agencialización, la dirección por objetivos, la externalización de los servicios, los programas de calidad y los contratos programa (Brugué y Gallego, 2003). Estas orientaciones acabarán impregnando la concepción de las políticas culturales y la gestión de los equipamientos culturales en dos sentidos: en primer lugar, en el modelo liberal de políticas culturales se ha acentuado el proceso de agencialización de los equipamientos culturales, es decir, se les ha otorgado una libertad creciente de gestión a cambio de marcarles desde las administraciones públicas unos objetivos de carácter público. Estos objetivos se han fijado habitualmente en su potencial contribución al desarrollo económico social o a la cohesión social (Bianchini, 1993; Belfiore, 2004). En el marco de este proceso de agencialización, los contratos programa han sido el instrumento para formular el encargo y la metodología para evaluar, monitorizar e incentivar su cumplimiento (Petrie, 1999). En segundo lugar, se busca una alternativa al tradicional control directo o *ex ante*, considerado ineficaz (Verhoest, 2003), a través del potenciamiento de la tutela estratégica y del control por resultados o *ex post* (Vershuere, 2006).

Los procesos de agencialización del sector cultural han sido complejos y tardíos debido a una institucionalización relativamente reciente de las políticas culturales (Urfalino, 1996). Sus equipamientos culturales son entidades difícilmente agencializables porque la mayoría operan en un sector fuertemente subvencionado y porque la definición de sus objetivos y formas de evaluación ha sido tradicionalmente vaga (Schuster, 1996). No obstante, desde los años noventa vemos en diversos países europeos una tendencia a la reforma del modelo de gestión de los equipamientos culturales, como veremos a continuación en el caso de Inglaterra y Francia.

4. ORIGEN Y EXTENSIÓN DE LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS CULTURALES PÚBLICOS

Inglaterra: el caso más avanzado de modernización de la gestión pública de la cultura en Europa

Antes de abordar el análisis de los casos de Cataluña y Madrid, entendemos que es necesario situar su origen y su extensión en diversos países europeos. Por ello es necesario empezar por Inglaterra, el país precursor de la agencialización y contractualización de las relaciones entre las administraciones culturales.

En Inglaterra, desde los años ochenta, se han creado numerosos organismos autónomos (oficialmente llamados *Non-Departmental Public Body*, NDPB) que operan como un ente implementador de la política pública (Cabinet Office, 1997). El *Department of Culture, Media and Sport* (DCMS) del Reino Unido tiene 57 organismos dependientes (*Non-Departamental Public Bodies*) que absorben el 95% del gasto total (Farrugia y O'Connell, 2009). La relación entre el DCMS y los NDPB es, según el DCMS, un equilibrio entre independencia y responsabilización (DCMS, 2009). Nos encontra-

mos, por lo tanto, con una administración cultural fuertemente agencializada, en la que los equipamientos culturales cuentan con una amplia autonomía para gestionar los recursos económicos y humanos.

A cambio de esta fuerte agencialización y autonomía de gestión se establecen unos acuerdos de financiación (*funding agreement,* FA) equivalentes a los contratos programa. Estos FA tienen una duración de tres años y son acordados por el DCMS y por el equipamiento cultural. Ahora bien, gran parte del apoyo financiero a los equipamientos culturales no se ejerce mediante este mecanismo, sino que viene gestionado por el *Arts Council England* (ACE), que dispone de un programa, el *National Portfolio Organisations*, mediante el cual aporta medios públicos a los grandes equipamientos culturales a cambio de una evaluación de la calidad artística de las actividades, las buenas prácticas de gestión y el nivel de compromiso social de la organización (ACE, 2010).

Este alto nivel de autonomía de gestión, combinado con la evaluación por parte de las administraciones públicas de los resultados de la actividad y de los impactos sociales (Belfiore, 2004) ha favorecido que los equipamientos culturales hayan modernizado su modelo de gestión hasta el punto de constituir actualmente, desde nuestro punto de vista, uno de los referentes a nivel europeo. Un modelo de gestión que se traduce en unos niveles de autofinanciación muy altos. Por ejemplo, en 2009 la autofinanciación fue del 44% en el *British Museum*, del 72% en la *Royal Opera House*, del 55% en el *National Theatre* (55%) y del 42% en el *Southbank Centre* (DCMS, 2009; ACE, 2009). Esta gran capacidad de generar ingresos propios muy elevados, en comparación con las instituciones culturales equivalentes de Francia o España, sin disminuir la calidad de su producción artística se explica a partir de la eficiencia en la gestión de los recursos, la capacidad de fidelizar a una gran diversidad de públicos y a una elevada capacidad de captar mecenazgo privado (en el caso de la *Royal Opera House*, por ejemplo, supone el 35% de los ingresos totales) a partir de la incorporación de miembros de la sociedad civil en sus órganos de gobierno (*board of trustees*).

Francia: avances y dificultades del proceso de reforma de la gestión de los equipamientos culturales

En Francia encontramos un contexto institucional caracterizado por una fuerte intervención estatal en el campo cultural y una larga tradición de gestión directa de los equipamientos culturales por parte de la Administración. No obstante, desde los años noventa existen intentos de reforma y modernización de esta gestión, impulsados principalmente por la Ley orgánica relativa a las leyes de finanzas de 2001 (LOLF). En lo que respecta a los equipamientos culturales, la dirección del presupuesto ha creado una misión de tutela de los operadores con el objetivo de modernizar la gestión pública y generalizar los mecanismos de dirección estratégica, particularmente los contratos programa o de objetivos (Direction du budget, 2010).

Desde los años sesenta, en este país los equipamientos culturales públicos constituyen uno de los principales instrumentos de la política cultural (Urfalino, 1996). Solamente considerando el Ministerio de la Cultura y la Comunicación (MCC) encontramos 78 organismos dependientes que consumen un 40% de los recursos dedicados a la cultura (Coppinger *et al.*, 2007)[4]. Además, el Ministerio de Cultura participa en una extensa red territorial de equipamientos culturales como, por ejemplo, las setenta *Scènes nationales* (teatros nacionales) con un presupuesto medio de casi tres millones de euros (Babé, 2008). Estos equipamientos culturales son coparticipados por las regiones y los gobiernos locales con lo cual se materializa la descentralización planteada desde los años ochenta (Urfalino, 1996).

De acuerdo con una auditoría externa, el peso de las aportaciones a los equipamientos culturales representa una gran inercia para los presupuestos y ha comportado efectos inflacionistas a medio plazo, ya que en muchos casos la creación de los equipamientos no ha ido acompañada de una evaluación de los costes de funcionamiento ni del mantenimiento de los edificios (KPMG, 2002: 33). En este contexto, algunos han hablado de "burbuja cultural", es decir, de un sobredimensionamiento de la oferta pública de servicios culturales (Gaillard, 2007 –citando a Saint-Pulgent, 1999–).

El desarrollo de los contratos programa en el sector cultural se enmarca en la voluntad de la LOLF de potenciar la dirección estratégica de los operadores del estado más allá de la tutela habitual (Gaillard, 2007). La formalización de los contratos programa arrancó en 2003 y, en 2006, se habían firmado ya 13 contratos programa y 30 más estaban en proceso de elaboración o aprobación (Deloitte, 2006).

El actual proceso de contractualización es para el Ministerio de Cultura y la Comunicación (MCC) francés, un verdadero cambio de orientación respecto a la situación existente hasta los años noventa. No obstante, algunos autores afirman que la inercia de las tradiciones administrativas, la pervivencia de la gestión directa por parte del estado y una cultura de gestión de los recursos humanos muy próxima al funcionariado en los equipamientos culturales han supuesto un freno para los procesos de modernización de la gestión (Jamet, 2004).

Esta inercia de los modos de gestión de la administración pública tradicional conlleva que la capacidad de los contratos programas como motor de cambio sea limitada. Ello se refleja en la poca capacidad, por parte de estos equipamientos, de generar ingresos propios. Si en el caso británico afirmábamos que este podía superar el 40%, en el caso francés solamente la *Opéra national de Paris* llega a este nivel, con el 41%. El resto está muy por debajo: el *Musée du Louvre* se sitúa en el 32%, el *Thêàtre Nacional de Strasbourg* al 12,5% y *La Villette* no llega al 5% (Coppinger *et al.*, 2007).

4 Si analizamos solamente los 11 primeros equipamientos culturales por orden de importancia de las aportaciones, encontramos que estos representan el 75% de las aportaciones y el 27% del total del presupuesto del Ministerio de la Cultura y de la Comunicación en 2002 (KPMG, 2002: 26).

5. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS CULTURALES: EL CASO DE MADRID Y BARCELONA

Madrid: Entre el inmovilismo en la gestión burocrática y los tímidos avances en la gestión por objetivos

Contexto institucional y equipamientos culturales

En cuanto al estado español, el proceso de adopción de la herramienta del contrato programa en el ámbito de las administraciones públicas ha ido paralelo a la aprobación de la Ley de Agencias Estatales en 2006 (Ley del Estado 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos), que regula el proceso de constitución de una agencia, con la obligación de firmar un contrato programa, y da una pauta de los contenidos mínimos de este documento. Esta ley se ha aplicado para constituir la Agencia de Evaluación de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) en 2008 y para transformar en agencias el BOE –en 2007 se ha convertido jurídicamente en Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado– o la Agencia Española de Cooperación Internacional. En los tres casos, los contratos programa son aprobados oficialmente por una orden ministerial y publicados en el BOE (Ministerio de la Presidencia, 2009). Se trata, por lo tanto, de un fenómeno, la agencialización y contractualización, reciente y de muy limitado recorrido, con lo cual la gran mayoría de entes públicos permanece aún bajo la supervisión directa de los Ministerios y dentro del paradigma de la Administración.

En conjunto, los grandes equipamientos culturales de Madrid, dependientes del Ministerio de Cultura, consumen 179 millones de euros (Ministerio de Economía, 2009), lo que supone el 12% del total del presupuesto de la Administración General del Estado dedicado a cultura. El gasto se concentra, sobre todo, en cuatro grandes equipamientos: el Museo del Prado, el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, la Biblioteca Nacional y el Teatro Real, que concentran el 98,5% de este gasto[5]. Ninguno de ellos cuenta con un contrato programa o herramienta de gestión contractual similar.

Génesis y modelos de gestión de los equipamientos culturales

La ciudad de Madrid ha sido históricamente el destino natural de las principales instituciones culturales del estado. El centralismo en lo relativo a las instituciones culturales del estado se puede definir como un proceso de sedimentación que se remonta a la Ilustración tardía (el Museo del Prado se inaugura en 1819). Las principales

5 Del total de 179,5 millones de euros dedicados por el Ministerio de Cultura a equipamientos culturales de Madrid, 58,8 millones de euros fueron dedicados al MNCARS, 52,9 millones de euros a la Biblioteca Nacional, 46,1 millones de euros al Museo del Prado y 19 millones de euros al Teatro Real. En contraste, los equipamientos culturales de Barcelona recibieron durante el mismo periodo solamente 26,4 millones de euros (Ministerio de Economía, 2009).

instituciones culturales del estado se consolidan en función de distintas oleadas según el momento histórico[6]. Se trata de equipamientos en forma de grandes instituciones o instituciones más modestas que tuvieron un efecto importante en la cultura española (como la Residencia de Estudiantes). El franquismo supuso un paréntesis en dicho proceso de institucionalización, retomado con fuerza tras la recuperación de la democracia y la creación del Ministerio de Cultura en 1977. Esto se configura como un efecto de *Path Dependence* a la hora de incorporar la evaluación, la transparencia de los objetivos y el control de resultados en las instituciones culturales tanto de la Administración General del Estado (Museo del Prado, Biblioteca Nacional, Museo Arqueológico Nacional, entre otros), como a equipamientos culturales de titularidad municipal y autonómica.

El tímido avance de la agencialización y contractualización en otros organismos gubernamentales no ha afectado a los equipamientos culturales dependientes del Ministerio de Cultura o del gobierno regional de Madrid[7]. Su tutela y control está aún en manos exclusivamente de las unidades disciplinares especializadas y ningún esfuerzo de reforma organizativa, incentivación del rendimiento o control por objetivos ha sido iniciado de momento.

Existen, no obstante, algunos indicios de innovación en la gestión de los equipamientos culturales. Se trata del informe sobre la calidad de los museos españoles (AEVAL, 2007) en el que se destaca la adopción de cartas de servicio y otros mecanismos enfocados a mejorar la atención al cliente. Podemos constatar también un inicio de la voluntad evaluadora y de transparencia en la gestión y el nombramiento de los directores de las instituciones culturales del estado a partir de la legislatura en la que Carmen Calvo ocupaba el Ministerio de Cultura. La firma, en 2007, de un documento sobre buenas prácticas en museos y centros de arte contemporáneo con los representantes de dicho sector supuso un cambio en el estilo de gobernanza del Ministerio de Cultura con respecto a etapas anteriores (Ministerio de Cultura, 2007). Posteriormente, la iniciativa ha calado en otros departamentos del Ministerio de Cultura, como, por ejemplo, el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM) y sus unidades de producción/centros de creación[8]. Una de las principales novedades –además de enfatizar los objetivos– radica en el nombramiento de la dirección artística por concurso público frente al modo tradicional –"a dedo"– de nombramiento por parte del Director General del INAEM[9]. Así, la primera de estas unidades de producción que salió a concurso público fue la Compañía Nacional de Danza (CND). Ello

6 Principalmente en el primer tercio del siglo XX y a partir de la recuperación de la democracia, tras el franquismo.

7 El Museo del Prado puede ser una de las excepciones del entorno territorial de la Comunidad de Madrid, dada la naturaleza jurídica y su proyección internacional.

8 Orden CUL/3520/2008, de 1 de diciembre, por la que se aprueba el Código de buenas prácticas del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música. (*BOE* núm. 292 de 4 de diciembre de 2008).

9 La decisión de la dirección recae en diferentes consejos asesores en función del campo artístico (música, teatro o danza). Real Decreto 497/2010, de 30 de abril, por el que se regulan los órganos de participación y asesoramiento del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.

propició que el director del momento, que había desarrollado tal cargo durante casi veinte años, abandonara la dirección un año antes de lo previsto[10].

Identificamos, por lo tanto, algunos síntomas de cambio en algunas instituciones culturales dependientes del Ministerio de Cultura, si bien existen diferencias importantes entre los distintos equipamientos. El nivel de detalle y evaluación de la misión del Museo del Prado no es comparable al de otros museos de titularidad del estado como, por ejemplo, el Museo Romántico, entre otros. En lo que se refiere a los equipamientos culturales del Ayuntamiento de Madrid y de la Comunidad Autónoma de Madrid, la situación es, si cabe, más primitiva en cuanto al proceso de agencializacion. La influencia que ha ejercido el Ministerio de Cultura sobre la configuración institucional de la Comunidad de Madrid –que podría analizarse como un caso de isomorfismo mimético– podría ser, en un futuro, un factor de cambio en la introducción de la agencializacion y contractualizacion de los equipamientos culturales de su titularidad.

Uno de los programas más importantes en cuanto a la colaboración de la comunidad autónoma con los municipios ha sido la implementación de un programa de compañías de danza residentes en los municipios (2001). También podríamos destacar la creación de la Red de Teatros de la Comunidad de Madrid en 1987, pionera en el estado español. De ambos proyectos consolidados no existe ni una definición de los objetivos ni de los resultados, ni sistemas de control y evaluación. Asimismo, existe una gran resistencia a que ello se produzca no solo por parte de la administración autonómica, sino también por parte de las compañías de danza (Rubio y Bonnin, 2009).

Finalmente, las subvenciones nominativas otorgadas entre 1996-2007, a través de las cuales se vehicula la aportación económica anual a los grandes equipamientos culturales, tienen un porcentaje similar tanto del Ministerio de Cultura como de la Comunidad Autónoma de Madrid. En el caso del Ministerio de Cultura, es del 80% frente al 20% –en el periodo referido– a las subvenciones en concurrencia competitiva destinadas a otros agentes del sector escénico-musical (Rodríguez y Rubio, 2007). En el caso de la Comunidad de Madrid, el porcentaje presenta el 70% de subvenciones nominativas frente al 30% en concurrencia competitiva. El Teatro Real de Madrid es, dentro de las subvenciones nominativas, el que se lleva una buen parte de dicho porcentaje; entre el 25 y el 30% del gasto total de subvenciones a las artes escénicas y la música para el periodo 2001-2006 (*Ibídem*).

---

10 Orden CUL/1993/2010, de 21 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de la Compañía Nacional de Danza, como centro de creación artística del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música del Ministerio de Cultura. Los valores y principios de acción de la unidad de producción son, según el texto de la orden ministerial: "La CND desempeñará sus funciones desde la práctica de los valores genéricos de transparencia, legalidad, profesionalidad e imparcialidad que deben inspirar las actuaciones de toda institución pública y desde unos valores intrínsecos de los centros artísticos del INAEM que son: La calidad del servicio a la ciudadanía, la excelencia en el desempeño profesional, la participación de los grupos de interés, la vocación didáctica, el uso eficiente de los recursos y la preservación, difusión y transmisión del patrimonio intangible de la danza."

En el caso de Madrid podemos afirmar que el centralismo, el *a priori* histórico y la inercia de las asignaciones anuales a través de las subvenciones nominativas de los distintos niveles de la administración pública (estatal, autonómica y local) traen como consecuencia una ausencia de control *a posteriori* de los objetivos y un nivel de autofinanciación bajo. En el caso del Teatro Real, la organización capta a través de patrocinio solamente el 9% y a través de la taquilla el 33%, lo que conjuntamente suma un 42% de financiación propia (Boletín Oficial del Estado, 2011). En el caso de El Prado, el nivel de autofinanciación llega al 33,4%, aunque la mayor parte responde a su capacidad de vender entradas y, en menor medida, al patrocinio, que solo genera un 11,5% (Museo del Prado, 2010).

Con todo, estos casos representan más la excepción que la regla y en el caso de los museos de gestión directa como el Museo Nacional del Romanticismo –en consonancia con otros museos de titularidad del Ministerio de Cultura– el nivel es llamativamente bajo y no supera el 1,2% (Ministerio de Cultura, 2010b). Por lo que respecta a los teatros del Ayuntamiento de Madrid, los presupuestos conjuntos de los tres centros gestionados por el ente local disponen de unos ingresos propios del 13,7%[11]. En otros casos, no podemos saber los datos, ya que en la gran mayoría de equipamientos culturales madrileños no se publican memorias presupuestarias ni de actividades, lo que en sí mismo es un indicador de poca modernización y denota un déficit de transparencia de la gestión.

Balance

A pesar de estos pequeños avances reseñados, en general, no ha habido pasos desde la Administración pública para iniciar el proceso de modernización de la gestión de los equipamientos culturales. El inmovilismo de la gestión pública en la Comunidad de Madrid de los equipamientos culturales se explica por los factores anteriormente mencionados. Hasta el momento, el modelo tradicional no ha sido puesto en cuestión por los sectores culturales ni por la ciudadanía, a diferencia de lo ocurrido en Cataluña, donde existe un potente sector privado cultural que ha debatido intensamente el rumbo de los grandes equipamientos (Rius, 2005). Al contrario, los directores artísticos de estos se han opuesto a los intentos de modernización, movilizando su capital simbólico y mediático para paralizar las iniciativas de la administración.

En definitiva, a pesar de la creación de la Ley de agencias, el sector cultural del gobierno central de España y de la Comunidad de Madrid, continúa correspondiendo al modelo de política cultural central europeo, en su variante mediterránea, caracterizada por Esping-Andersen (1993, 2000) y el modelo de gestión de los equipamien-

11 Los presupuestos para el 2011 de la Sociedad Madrid Arte y Cultura S.A. contemplan unos ingresos por taquilla conjuntos del Teatro Español, el Teatro Fernán Gómez y el Circo Price de 3,1 millones de euros por taquilla, más 0,8 más por otros ingresos (giras y patrocinios), completados por una subvención del Ayuntamiento de Madrid de 25,1 millones de euros (Ayuntamiento de Madrid, 2011).

tos, el de la Administración Pública Tradicional. Recientemente, a causa de los problemas de financiación pública, el Ministerio de Cultura –a través de la Conferencia Sectorial de Cultura[12]– ha creado un grupo de trabajo sobre nuevos modelos de gestión de las infraestructuras culturales, en el que se debate la conveniencia de adoptar medidas que reduzcan los gastos fijos de las infraestructuras o que aporten nuevos ingresos propios a partir de alquileres de espacios u otras formas de captación de fondos privados. No obstante, este proceso no está abordando, a nuestro entender, las reformas estructurales necesarias como venimos planteando en este artículo, es decir, la agencialización, la contractualización y la evaluación de los resultados como mecanismo de modernización de la gestión.

Los contratos programa del gobierno autonómico de Cataluña: un incipiente proceso de modernización

Contexto institucional y equipamientos culturales

En Cataluña, a pesar de que existen 325 entes autónomos dependientes del gobierno autonómico (Amengual, 2009), de los cuales 23 corresponden al *Departament de Cultura*, no existe una ley que regule la constitución de nuevas agencias o la conversión de antiguas unidades de la Administración en agencias. Por lo tanto, tampoco existe una obligación de las entidades que se llaman o funcionan como agencia de firmar un contrato programa, ni tampoco se dispone de un contenido mínimo.

Este hecho puede, sin duda, provocar heterogeneidad en el contenido de los contratos programa. Sin embargo, es cierto que la Generalitat ha sido pionera en la aplicación de este instrumento de gestión en España desde los años noventa, cuando se empezó a negociar con las universidades públicas catalanas (Ribas y Vilalta, 2000), procedimiento que se ha ido ampliando a otras áreas de gobierno hasta contabilizar una veintena de contratos programa actualmente en vigencia (Rius, 2010).

Uno de los factores que explican la diferencia catalana dentro del contexto español radica en la condición de Barcelona como ciudad periférica del estado y, asimismo, en el hecho de ser históricamente el principal foco cultural español, junto con la ciudad de Madrid. La capitalidad de Madrid le ha supuesto "naturalmente" –rasgo consustancial a otras capitales europeas– la recepción de las instituciones culturales del estado[13]. La presencia del estado central en las instituciones culturales catalanas se ha ido consolidando a través de la participación del Ministerio de Cultura en los consorcios (Liceu, Teatre Lliure, L'Auditori, entre otros) a lo largo de la democracia, si bien ello constituyó un elemento clave y estratégico en algunas de las primeras legis-

12 La Conferencia Sectorial de Cultura es el órgano de cooperación institucional entre el Ministerio de Cultura y las Consejerías de Cultura de las comunidades autónomas.

13 Tras el franquismo, la presencia del estado en las instituciones culturales en el territorio de Cataluña se reducía al Museo Arqueológico de Tarragona (Rubio Arostegui, 2003).

laturas socialistas, como consecuencia de las demandas de dicha comunidad autónoma, siendo Ministro Jorge Semprún (Rubio Arostegui, 2003).

A pesar de estos hándicaps y como solución a estos, en Barcelona se ha desarrollado una estrategia emprendedora para implicar a todas las administraciones y a la sociedad civil con el fin de conseguir movilizar los fondos necesarios para construir nuevos equipamientos culturales. Frutos de esta estrategia fueron el Museu d'Art Contemporani de Barcelona, el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona o el Teatre Lliure (Rius, 2005). Actualmente, Cataluña cuenta con una docena de grandes instituciones culturales que, en global, en 2009, recibían 121,5 millones de euros, aportados en un 55% por el *Departament de Cultura*, un 23% por el Ajuntament de Barcelona, un 2% por la Diputació de Barcelona y un 21% por el Ministerio de Cultura (Ministerio de Economía, 2009, Generalitat de Catalunya, 2009, Institut de Cultura de Barcelona, 2010).

Génesis y modelo de gestión de los equipamientos culturales en Cataluña

En Cataluña los grandes equipamientos culturales son producto de la convergencia de diversos modelos: a) equipamientos culturales a iniciativa de la sociedad civil creados desde inicios del siglo XIX hasta los años setenta del siglo XX, y que, a partir de la instauración de la política cultural democrática, se han integrado progresivamente y en diferentes grados en el sector público (como, por ejemplo, el Gran Teatre del Liceu), b) equipamientos culturales nacionales creados a partir de la transición democrática e impulsados por el gobierno autonómico, orientados a la preservación del patrimonio cultural y a la difusión artística, similares a las grandes instituciones culturales del modelo europeo-continental (por ejemplo, el Teatre Nacional de Catalunya) y, c) equipamientos culturales que han sido producto de la estrategia emprendedora del gobierno local en alianza con el sector cultural (por ejemplo, el Museu d'Art Contemporani de Barcelona). Prácticamente todos ellos, a excepción del TNC, cuentan con la presencia de más de una administración pública, es más, es común la presencia de hasta tres y cuatro administraciones en el patronato, lo que comporta una gobernanza compleja que ha sido, sin duda, una de las motivaciones para adoptar herramientas innovadoras de gestión como el contrato programa (Rius, 2010).

En Cataluña se empezaron a firmar contratos programa con equipamientos culturales a finales de los años noventa. Estos documentos eran, no obstante, más similares a un plan de financiación que a un verdadero contrato programa con la definición de objetivos estratégicos y mecanismos de evaluación. Además, estos se limitaban a los organismos dependientes del gobierno regional, como el Teatro Nacional de Cataluña (TNC, 1999) o bien a instituciones como el Gran Teatre del Liceu que recibieron importantes sumas de dinero público para la reconstrucción de su edificio y para la ampliación de sus actividades con el objetivo de diversificar sus públicos (Caminal, 2000).

Posteriormente, en el marco de la construcción del Sistema Público de Equipamientos Escénicos y Musicales de Cataluña, el Decreto 48/2009, de 24 de marzo de 2009 establece, en su artículo 8 relativo a los mecanismos de apoyo y modalidades de vinculación, que el mecanismo a utilizar prioritariamente con los equipamientos singulares es el "(...) contrato programa, [que] se establecerá entre la Administración de la Generalitat y el ente local o entidad titular del equipamiento integrado en el Sistema."

La primera traducción práctica de este decreto ha sido el contrato programa del Teatre Lliure, firmado el 2009 entre el Ministerio de Cultura, el Departament de Cultura, la Diputació de Barcelona y el Ajuntament de Barcelona. Se trata, por tanto, de un contrato programa con cuatro principales titulares, lo cual ha implicado una negociación multinivel compleja. Los objetivos del contrato programa se centran en su mayor parte en promover la excelencia artística y fomentar la creación de públicos mediante la dinamización educativa y las nuevas tecnologías (Fundació Teatre Lliure, 2010). En cuanto a la modernización de la gestión interna, el contrato programa no aporta grandes novedades aparte de algunas mejoras del control de gestión con lo cual se aleja de la lógica de elaborar un *business plan*, habitual en el caso inglés. Por otra parte, en el ámbito de la actividad la firma del acuerdo ha tenido un efecto limitado[14].

El segundo contrato programa en el sentido estricto ha sido firmado con el Teatro Nacional de Cataluña, en este caso solo por la Generalitat, única administración titular. En esta ocasión, la excelencia artística juega de nuevo un rol primordial, aunque también se abordan los objetivos de gestión, los nuevos públicos y la colaboración con otros teatros y auditorios públicos. En este caso, el texto del contrato no ofrece mejoras relevante en la gestión a pesar de disponer de una mención genérica a mejorar "la eficiencia en la gestión de los recursos" (Teatre Nacional de Catalunya, 2010). La metodología de evaluación también se plantea de forma muy laxa (solamente hay que acreditar el cumplimiento de un 75% de los objetivos), no se prevén penalizaciones en caso de incumplimiento y en el caso de superar la evaluación, solo se prevé acumular el remanente para el ejercicio posterior, con lo cual el efecto incentivador es más bien escaso.

En 2009, se inició la negociación con el resto de equipamientos culturales, pese a que, en algunos casos, el documento ya estaba en una fase de elaboración muy avanzada con la definición de los objetivos estratégicos y operativos cerrada. No obs-

14 Por ejemplo, el año 2010 la dirección del Teatre Lliure decidió unilateralmente que no se producirían las cuatro obras de producción propia para la temporada 2010-2011 como contempla el contrato programa. La justificación de esta decisión por parte de la dirección del Teatro Lliure es que estas obras las hubiera dirigido el anterior director, Àlex Rigola, y no el actual director, Lluis Pascual. En este sentido, el Teatre Lliure se ha considerado, por lo tanto, más importante el respeto escrupuloso de la "libertad artística" de su director antes que el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las administraciones públicas financiadoras establecidas en el contrato programa.

tante, los sucesivos recortes de los presupuestos culturales que invalidaban los escenarios presupuestarios previstos para los cuatro años del contrato programa y los cambios de gobierno a nivel autonómico y local que introducían nuevos objetivos y escenarios de gestión condujeron a un escenario de excesiva incertidumbre, paralizando *sine die* la negociación de estos acuerdos y la extensión del contrato programa al resto de instituciones culturales financiadas con recursos públicos.

Balance

En el caso del gobierno de Cataluña, los contratos programa muestran un proceso aún incompleto de modernización de la tutela de los grandes equipamientos culturales. Su aplicación ha buscado imitar los mejores ejemplos europeos de contractualización (especialmente Inglaterra) a pesar de que el contexto normativo de la Administración es parecido al caso de Francia, con lo cual se han encontrado obstáculos para su adopción. Una de las especificidades del caso catalán es la heterogeneidad derivada del origen de sus instituciones culturales (algunas de origen privado) y la presencia de los otros niveles administrativos, lo que le confiere una complejidad en su negociación, aprobación y seguimiento.

Es pronto aún para hacer un balance global de los efectos de los contratos programa sobre la modernización de la gestión de los equipamientos culturales. De momento el balance presenta efectos positivos aunque paralelamente arroja numerosas dudas. Si bien es cierto que durante su elaboración se plantearon interesantes ideas sobre cómo reorientar los equipamientos para la creación de valor público, con una actitud por parte de la Administración más estratégica, en realidad, una vez firmado, todo indica que se ha hecho escaso seguimientos de la aplicación de lo pactado y las reuniones de seguimiento han vuelto a las tradicionales dinámicas en la que la institución cultural informa de las actividades mientras los representantes de las administraciones públicas se interesan por las cuentas generales.

Finalmente, la eliminación en 2011 de la Subdirección General de Equipamientos Culturales, el órgano que debía impulsar en el Departament de Cultura los procesos de modernización, agencialización y contractualización de los equipamientos culturales es, sin duda, un paso atrás. A pesar de la promesa del nuevo Conseller de generalizar los contratos programas (Mascarell, 2011) los recortes generalizados de un 15% del presupuesto sin negociación previa ni indicaciones sobre cómo reorientar la actividad ha conllevado la desacreditación del contrato programa como herramienta de planificación a medio plazo y el retorno de las instituciones culturales a la actividad y modos de gestión tradicionales y menos innovadores.

En cuanto a la sostenibilidad de las instituciones culturales, su nivel de autofinanciación es muy dispar en relación con el tipo de institución y el tipo de actividad que desarrolla. El Gran Teatre del Liceu llegó el 2009 a niveles de financiación propios casi paritarios con las administraciones públicas, el 49%, explicable en parte por un activo

programa de patrocinio y mecenazgo que aporta el 18% del total del presupuesto. Menos capacidad de generación de ingresos propios tuvieron en el mismo periodo el *Teatre* Nacional de Catalunya, el 28%; el Museu Nacional d'Art de Catalunya, el 23% y el Centre de Cultura Contemporània con el 5% (Generalitat de Catalunya, 2009; Institut de Cultura de Barcelona, 2010). Por lo tanto, la capacidad de generar ingresos propios es ligeramente superior a los niveles que podemos encontrar en Francia o en Madrid, pero muy inferior a los niveles de los grandes equipamientos culturales ingleses.

6. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en el presente artículo nos muestra que la modernización de la gestión cultural de los equipamientos culturales es un proceso lento que los diversos países europeos han emprendido desde hace veinte años, en algunos casos con más éxito, como es el caso de Inglaterra, y en otros con más dificultades, como es el caso de Francia. La influencia de la NGP ha llegado con retraso a la política cultural en comparación con otras áreas de la gestión pública, pero –como hemos podido comprobar– ha generado un proceso hacia la agencialización y la contractualización en diversos países (Bouckaert *et al.*, 2002).

Aún así, en algunos países, como Gran Bretaña, la agencialización y la contractualización son favorecidas por el contexto político-administrativo y comportan una orientación hacia la creación de valor público en las instituciones culturales (Holden, 2006; Belfiore, 2004). Por el contrario, en otros países como Francia los cambios parecen ser más cosméticos que reales, y se enfrentan a numerosas inercias del contexto político administrativo que dificultan la adopción de cambios orientados a la modernización de la gestión pública. Estas resistencias pueden ser causadas, en parte, por la rigidez de la estructura de gobernanza de gestión directa o, en parte, por los patrones de relación entre las administraciones públicas y las direcciones de estas instituciones, basadas en el control directo relacionado con los grandes números y muy poco vinculada al proyecto estratégico a medio y largo plazo (Coppinger *et al.*, 2007).

En el caso del estado español podemos comprobar que este proceso de modernización ha llegado con intensidades distintas a la Comunidad de Madrid o a la Comunidad de Cataluña. En Cataluña podemos observar un proceso de desarrollo de modernización impulsado por los contratos programa en el contexto de unos equipamientos culturales heterogéneos por su origen y modo de gestión, participados por múltiples administraciones y orientados de forma creciente a la promoción local, la regeneración urbana o la dinamización social (Rius, 2010). En Madrid, por su parte, podemos ver que la tónica dominante suele ser aún la gestión directa o a través de un organismo autónomo tutelado por una sola administración, juntamente con la pervivencia de las inercias tradicionales de gestión, orientadas a la excelencia artística y con poca capacidad de dirección estratégica. Se observa en este caso un proceso de diferenciación de los modelos de gestión de la política cultural agudizada

porque en el caso de Cataluña llegan las corrientes modernizadoras de algunos países europeos y, en cambio, en Madrid no se observa apenas tendencias al cambio. Por lo tanto, mientras que en Madrid subsiste el modelo europeo-continental en su estado casi puro, en el caso de Barcelona se produce una coexistencia entre modelos de gestión europeo-continentales junto con procesos de acercamiento al modelo liberal. Como argumentan Bonet y Négrier (2011) en políticas culturales podemos hablar de procesos de convergencia a nivel europeo, pese a que subsisten numerosas diferencias en cada territorio.

No obstante, ni en Madrid ni en Cataluña se ha conseguido establecer en los equipamientos culturales una clara separación entre el rol de principal y agente, o entre planificación estratégica y gestión (Talbot *et al.*, 2000). Tampoco se ha conseguido pasar a un control basado en resultados (Verhoest, 2003, 2005) y orientado a aumentar la eficiencia y la eficacia (Vershuere, 2006) y a la creación de valor público (Holden, 2004). A pesar de la retórica agencializadora, el control directo de las administraciones que se traduce en la presidencia de los altos cargos en los consejos rectores de los equipamientos culturales sigue siendo el patrón dominante de la tutela de los equipamientos culturales y la participación de la sociedad civil en los patronatos suele ser más honorífica que ejecutiva, al contrario de lo que sucede en el modelo inglés.

La necesidad actual de recortar gastos en las administraciones públicas conllevará que los responsables de las políticas culturales conciban planes para modernizar la gestión de los equipamientos culturales con la intención de reducir las aportaciones públicas. No obstante, las prisas pueden llevar a dar pasos en falso, como el citado caso italiano donde el cambio de modelo jurídico sin cambio de modelo real de gestión y del contexto en el que opera ha significado una crisis en todos los niveles de estas instituciones (Fontana, 2010). Todos los datos en el ámbito internacional y en lo relativo al estado español indican que, por muy eficiente que sea la gestión, los grandes equipamientos culturales siguen dependiendo de las aportaciones públicas para su subsistencia. Asimismo, destaca que la capacidad de ingresos propios deriva en parte de la capacidad de generar buenos modelos de gestión, pero, en parte, también de la implicación de la sociedad civil en la gobernanza y de la financiación de los grandes equipamientos culturales.

En todo caso, un proceso de agencialización no debe suponer una ausencia de tutela o un desentendimiento de las responsabilidades públicas, sino la creación de una autonomía de gestión que posibilite una mayor eficacia y eficiencia a medio y largo plazo. Un desentendimiento que podría provocar el colapso de estas instituciones culturales, que son, hoy en día, uno de los principales instrumentos de las políticas culturales y un activo importante en la dinamización urbana y social (Bianchini, 1993; Belfiore, 2004).

Se debe comprender que el nivel de autofinanciación que hemos podido analizar en los diversos contextos depende no solo de la voluntad de las direcciones de los

equipamientos, sino también del contexto político-administrativo, el modelo de política cultural, el nivel de implicación y patrocinio de la sociedad civil, los patrones de relación entre administraciones públicas y equipamientos culturales, la definición de la misión de estos, las líneas de actividades producidas y los resultados buscados con estas. Ello explica que los niveles de autofinanciación sean habitualmente superiores al 50% en el modelo anglosajón, mientras que en el modelo francés y español son muy inferiores.

En conclusión, los niveles de sostenibilidad de los sistemas de equipamientos culturales públicos están muy relacionados con el contexto político-administrativo de cada país y con el nivel de desarrollo de los procesos de modernización de la gestión pública. Pero no solo eso, en el fondo también está en juego la redefinición de la misión de los equipamientos culturales, ya que, aparte de una modernización de la gestión económica, también es necesaria una modernización de la tutela pública de los equipamientos culturales y, por lo tanto, de su misión. Una misión que debería pasar de estar centrada en la producción de actividades artísticas relativamente costosas para una minoría a dedicarse a la producción de múltiples experiencias artísticas para un público diverso y heterogéneo. Y en definitiva que aporten un valor público e impacto social que justifique la inversión pública en equipamientos culturales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2007), *Evaluación de la calidad de los museos de titularidad estatal*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Amengual, J. (2009), "El control de los entes instrumentales", *Auditoría Pública*, 49: 51–62.

Arts Council England (2009), *Anual review 2009*. London: Arts Council England. En línea: <http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/downloads/annualreview 2009.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).

Arts Council England (2010), *Review of Arts Council England's regularly funded organisations investment strategy 2007-08-lessons learned*. Londres: Arts Council England. En línea: <http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/investstratrev.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).

Ayuntamiento de Madrid (2011), *Presupuesto 2011.* Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Babé, L. (2008), "Les principals réseaux et programmes financés par le ministère de la culture". París: Repères DMDTS-Ministère de la culture et la communication.

Belfiore, E. (2004), "Auditing culture: The subsidised cultural sector in the New Public Management", *International Journal of Cultural Policy*, 10(2): 183-202.

Boletín Oficial del Estado (2011), "Resolución de 21 de enero de 2011, de la Dirección General de Política e Industrias Culturales, por la que se publican las cuentas anuales de la Fundación del Teatro Real, correspondientes al ejercicio 2009". *Boletín Oficial del Estado*, 32(3): 13205-13229.

Bianchini, F. (1993), *Urban Cultural Policy in Britain and Europe: Towards a Cultural Planning.* Brisbane: Institute for Cultural Policy Studies, Faculty of Humanities, Griffith University.

Bonet, L. y Négrier, E. (2011), "La tensión estandarización-diferenciación en las políticas culturales. El caso de España y Francia". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 6: 53-73.

Bouckaert, G., Verhoest, K. y Voets, J. (2002), *Beheersovereenkomsten binnen de culturele sector.* Lovaina: Instituut vor de Overheid-Katholieke Universiteit Leuven.

Brugué, J. y Gallego R. (2003), "Els contractes programa a l'Administració pública catalana", en A. Fernández, X. Muñoz y X. Sisternas, coords., *Informe Pi i Sunyer sore l'Administració de la Generalitat de Catalunya.* Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

Cabinet Office. Office of Public Service (1997), *Public Bodies 1997,* London: Cabinet Office. Office of Public Service. En línea: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/bodies97/bodies97.htm> (consulta: 15 mayo 2012).

Cabinet Office. Agencies and Public Bodies Team (2006), *Public Bodies: A Guide for Departments. Chapter 8: Policy-Openness and Accountability*, London: Cabinet Office. En línea: <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/8_policy_openness_tcm6-2487.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).

Colomer, J. (2011), *Oportunitats de la cooperació público-privada en la gestió de la cultura.* Barcelona: IESE Business School. Centro Sector Público-Sector Privado.

Coppinger, N., Joder, M., Leca, C. y Dupuit, J. (2007), "Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture". París: Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

DCMS (2009), *Annual Report 2009.* Londres: Department of Culture, Media and Sport.

Deloitte (2006), *Rapport sur la qualité des contrats programme des opérateurs au ministère de la culture.* París: Deloitte France-Secteur publique.

Direction du budget (2010), *La modernisation de la gestion publique étendue aux opérateurs.* París: Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

DiMaggio, P. y Powell, W. (1991), *The New institutionalism in organizational analysis.* Chicago: Chicago University Press.

Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar.* Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.

Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales.* Barcelona: Ariel.

Farrugia, B. y O'Connell, J. (2009), *ACA to YJB: A Guide to the UK's Semi-Autonomous Public Bodies.* Londres: The Taxpayers Alliance.

Fedeli, S. y Santoni, M. (2006), "The Government's Choice of Bureaucratic Organisation: An Application to Italian State Museums", *Journal of Cultural Economics*, 2006, 30(1), 41-72.

Flinders M. y Smith, M., eds. (1999), *Quangos, Accountability and Reform: the politics of Quasi-Government.* Basingstoke: Macmillan.

Fundació Teatre Lliure (2010), *Contracte programa 2010-2012.* Barcelona: Fundació Teatre Lliure.

Gaillard, Y. (2007), "Quatre établissements culturels et leurs tutelles", en *Rapport d'information.* París: Sénat. En línea: <http://www.senat.fr/rap/r06-384/r06-3846.html> (consulta: 15 mayo 2012).

Generalitat de Catalunya (2009), *Pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2009*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Holden, J. (2004), *Capturing cultural value*. Londres: Demos.

Holden, J. (2006), *Cultural value and the Crisis of Legitimacy. Why culture needs a democratic mandate*. Londres: Demos.

Institut de Cultura de Barcelona (2010), *Memòria de l'Institut de Cultura de Barcelona 2009*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Jamet, M. (2004), "Les établissements publics sous tutelle du ministère de la culture Histoire administrative", en *Collection du comité d'histoire du ministère de la culture et de la communication*. París: La documentation française.

KPMG (2002), "Identification des marges de manœuvre budgétaires du budget de la Culture 2002-2006". París: Rapport pour le Ministère de la Culture. KPMG Secteur publique.

Lewis, D. (2005), *The essential Guide to British Quangos,* Londres: Centre for Policy Studies.

Lord, B. y Lord, G. (1998), *Manual de gestión de museos*. Barcelona: Ariel.

Martinez, S. y Rius, J. (2010), "Cultural planning and community sustainability: The case of the Cultural Facilities Plan of Catalonia (PECCAT 2010-20)", *Culture and Local Governance*, 3(1): 71-82.

Metcalfe, l. y Richards S. (1987), *Improving public Management*. Londres: SAGE

Ministerio de Cultura (2007), *Documento cero del sector del arte contemporáneo: buenas prácticas en museos y centros de arte*. Madrid: Ministerio de cultura. En línea: <http://www.mcu.es/museos/docs/museosbuenaspracticas.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).

Ministerio de Cultura (2010a), *La dimensión económica de la cultura. Hacia un nuevo modelo de gestión del patrimonio e infraestructuras culturales públicas.* Madrid: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura (2010b), *Informe económico del Museo Nacional del Romanticismo*. Madrid: Ministerio de Cultura. En línea: <http://www.mcu.es/principal/docs/novedades/2010/Informe_economico_Romanticismo.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).

Ministerio de Economía (2009), *Presupuestos Generales del Estado 2009*. Madrid: Ministerio de Economía.

Ministerio de la Presidencia (2008), "Contrato de gestión de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios". *Boletín Oficial del Estado,* 228: 38427-38438.

Monnier, E. (1994), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Musée du Louvre (2003), "Les finances du musée du Louvre". París : Musée du Louvre. En línea: <http://www.louvre.fr/media/repository/ressources/sources/pdf/RA03finances_v2_m56577569830541188.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).

Museo del Prado (2010), *Memoria de actividades 2009*, Madrid: Museo del Prado.

Petrie, M. (1999), *Performance contracting. Lessons from performance contracting case studies. A framework for public sector performance contracting*. París: OCDE.

Politt, C., Talbot, C., Caulfield, J. y Smulen, A. (2004), *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organisations.* Basigstoke: Palgrave Macmillan.

Ribas, J. y Vilalta, J.M. (2000), "La gestió dels contractes programa entre les universitats públiques catalanes i la Generalitat de Catalunya", *Coneixement i societat*, 2: 86-99.

Rius, J. (2005), *Un nou paradigma de la política cultural. Estudi sociològic del cas Barcelona.* Tesis doctoral. Barcelona: UAB.

Rius, J. (2010), *Els contractes programa dels equipaments culturals. Governança, eficiència i retorn social del sistema públic d'equipaments culturals de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Rodriguez Morató, A. (2001), "Política cultural i dinamisme artístic a la societat actual", *Àmbits*, 19-20: 40-44.

Rodriguez Morató, A. y Rubio Arostegui, J.A. (2007), *Las subvenciones públicas a las artes escénicas en España. Informe de Investigación para la Red Nacional de Teatros y Auditorios de España*. Barcelona: Universidad de Barcelona [Inédito].

Rubio Arostegui, J.A. (2003), *La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas: 1982-1996*. Gijón: Trea.

Rubio Arostegui, J.A. (2008a), "Niveles de discurso de la política cultural y sus interacciones en la construcción de la realidad artística y cultural", *Periférica. Revista para el análisis de la cultura y el territorio,* 9: 21-40.

Rubio Arostegui, J.A. (2008b), "Génesis configuración y evolución de la política cultural del estado a través del Ministerio de Cultura: 1977-2007", *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7(1): 55-70.

Rubio Arostegui, J.A. y Bonnin Arias, P. (2009), *La institucionalización de la política cultural de la Comunidad de Madrid: El caso de las compañías de Danza residentes en los municipios.* Madrid: Universidad Antonio de Nebrija [Inédito].

Saint-Pulgent, M. (1999), *Le gouvernement de la cultura.* París: Gallimard.

Schuster, J.M. (1996), "The performance of performance indicators in the arts", *Nonprofit Management and Leadership*, 7(3): 253-269.

Talbot, C. *et al.* (2000), "The idea of Agency. Researching the agencification of the (public service) world". *Paper for the American Political Studies Association Conference*. Washington DC. En línea: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Agencias/talbot%20et%20al.%20agency%20APSA%202000.pdf> (consulta: 15 mayo 2012).

Teatre Nacional de Catalunya (2010), *Contracte programa entre l'administració de la Generalitat de Catalunya i el Teatre nacional de Catalunya, SA*. Barcelona: TNC.

Urfalino, P. (1996), *L'invention de la politique culturelle.* París: La Documentation Française.

Verhoest, K. (2003), "The impact of contractualisation on control and accountability in goverment-agency relations: the case of Flanders (Belgium)", en *Contracts, performance measurement and accountability in the public sector pages*. Lovaina: Public Management Institute.

Verhoest, K. (2005), "Effects of autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study", *The Policy Journal*, 33(2): 235-258.

Vershuere, B. (2006), *Autonomy and control in arm's lenght public agencies: exploring the determinants of policy autonomy.* Lovaina: K.U. Leuven.

Zimmer, A., Toepler, S. (1996), "Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States", *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26-3: 167-193.

Zimmer, A. y Toepler, S. (1999), "The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States", *Journal of Cultural Economics,* 23(1-2):33-49.

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 8, julio-diciembre 2012, pp. 35-61
ISSN: 1134-6035

Las estructuras de gobierno de los nuevos modelos de televisión autonómica pública en España[1]

Josefina Sánchez Martínez
Universidad Católica San Antonio de Murcia
jsanchez@pdi.ucam.edu

Isabel Sarabia Andúgar
Universidad Católica San Antonio de Murcia
isarabia@pdi.ucam.edu

Resumen
La externalización, entendida como la cesión a suministradores especializados de una parte de la actividad de la empresa, es un fenómeno detectado en los años 80 en España, que también se ha extendido al ámbito de la gestión de las televisiones autonómicas públicas. Este texto realiza un estudio comparativo entre las estructuras de gobierno de las diferentes televisiones autonómicas públicas, que han optado por un modelo de producción externalizado, y los operadores públicos que han mantenido un modelo de televisión convencional.

Palabras clave
Televisión pública autonómica, externalización, producción, estructuras de gobierno.

The management structures of the new models of regional public televisions in Spain

Abstract
The outsourcing consists of a leaseback to the specialised providers in one part of the business. It is a phase detected in the 80's in Spain, which has also been extended in the environment of the regional public televisions. This paper shows a comparative study between the management structures of different regional public televisions, which have been chosen as an external production model, and the public operators, that have maintained a conventional television model.

Keywords
Regional public television, outsourcing, production, management structures.

1 Este artículo se inscribe en el marco del proyecto I+D+i *Impacto de Internet en la redefinición de servicio público de las televisiones públicas autonómicas españolas*, dirigido por Juan Carlos Miguel de Bustos y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Referencia: CSO2009-11250 (subprograma SOCI).

Recibido: 21 de marzo de 2012
Aceptado: 23 de mayo de 2012

1. INTRODUCCIÓN

El punto de partida de esta investigación considera que la externalización, entendida como la cesión a suministradores especializados de una parte de la actividad de la empresa, es un mecanismo al que los gobiernos de determinadas comunidades autónomas han recurrido para poner en marcha sus televisiones autonómicas. Como consecuencia de esto, se ha originado en los últimos años un nuevo modelo de televisión autonómica en el que se confía a empresas privadas la ejecución de toda la producción o de determinados contenidos o servicios de ese canal.

Dado que este nuevo modelo supone la ruptura con el modelo convencional heredado del Ente Público RTVE, que ha sido el referente de las televisiones autonómicas desde inicios de los 80 hasta principios de 2000, cabría pensar que este nuevo planteamiento de televisión ha venido acompañado de un nuevo modelo de gobierno del ente público al que la televisión pertenece.

Partiendo de esta hipótesis, el principal objetivo del trabajo es averiguar hasta qué punto los gobiernos que han propuesto un nuevo modelo de televisión con producción externalizada, desde su creación, se han atrevido también a romper con lo establecido en la Ley del Tercer Canal –que tiene como referencia el Estatuto de la Radio y la Televisión (ERTVE)– en materia de administración y gobierno del ente.

La metodología que se ha empleado para la elaboración del texto ha sido la cualitativa, y la técnica de investigación aplicada ha sido el análisis de documentos entre los que se encuentran publicaciones científicas, artículos de prensa, legislación nacional y la normativa de las Comunidades Autónomas.

Se ha organizado el texto en tres apartados. En el primero se presenta la televisión autonómica como una de las formas de televisión de proximidad que contribuye a la vertebración de España. En el segundo apartado se delimita el concepto de externalización, se aplica al ámbito de la producción en la televisión autonómica y se estudia cómo ha originado un nuevo modelo de televisión regional pública. Por último, se aborda la estructura de administración y gobierno de los entes públicos de todas las televisiones autonómicas comparando aquellas que pertenecen al modelo convencional con las que forman parte del nuevo modelo.

2. LA TELEVISIÓN AUTONÓMICA PÚBLICA EN ESPAÑA

El Tercer Canal en España es una de las manifestaciones de televisión de proximidad recogida en la clasificación propuesta por M. de Moragas, C. Garitanoandía y B. López (De Moragas, 1999: 19). Pertenece a la modalidad de "televisión independiente de cobertura específicamente regional", que incluye aquellas emisoras que no están integradas en ninguna estructura o entidad de ámbito territorial superior, y cuya finalidad es producir y emitir para su región una programación de contenidos generalistas (De Moragas, 1999: 23).

El ritmo de desarrollo de la televisión autonómica pública

En nuestro país, la televisión autonómica aparece en unas circunstancias políticas muy particulares. Surge en pleno proceso de consolidación de la democracia, y durante el periodo de construcción de la España de las autonomías. En este contexto, el nacimiento de los terceros canales, a principios de los 80, se interpreta como una contribución más a la vertebración del país. Para determinados autores, las televisiones regionales públicas, que se asocian a la "recuperación de las libertades y al pluralismo político" (Gilabert, 1988: 49), se plantean como un acto "del autogobierno de las distintas regiones que se constituyen en Comunidades Autónomas" (Maneiro Vila, 1990: 33).

La emisión de la primera televisión autonómica, Euskal Telebista (ETB), en la noche del 31 de diciembre de 1982 es un hecho histórico sin precedentes en el que se produce una "trascendental mutación del escenario audiovisual" (López, 1999: 153), donde "las televisiones autonómicas bajo el control político de sus respectivos gobiernos han venido a consolidar los estados autonómicos y a enriquecer el panorama audiovisual español" (Albornoz, 2002: 15).

En ese momento, no sólo se asiste a la ruptura del monopolio ejercido hasta entonces por Televisión Española (TVE), sino que, como apunta Víctor Sampedro (2000), nos encontramos ante "una secesión audiovisual con fuerte contenido simbólico." Reforzando esta idea, Luis Albornoz (2002: 15) pone de relieve el hecho que "en aquellas comunidades históricas que cuentan con idiomas regionales propios, los [canales públicos] han contribuido firmemente en la política de normalización lingüística encarada por distintas administraciones regionales.

La implantación del Tercer Canal en España se extiende desde diciembre de 1982 a septiembre de 2006. El ritmo de penetración de esta modalidad de televisión ha sido muy irregular. Las televisiones autonómicas, tal y como indica R. Zallo (2011: 324): "nacieron a empujones, fueron mal recibidas, empezando por ETB. Se tardó en darles carta de naturaleza (Ley de Terceros Canales) y con muchas limitaciones." En casi dos décadas, entre el año 1982 y 2001, se han creado televisiones autonómicas en ocho comunidades autónomas: País Vasco (1982), Cataluña (1984), Galicia (1985), Madrid (1989), Valencia (1989), Andalucía (1989), Canarias (1999) y Castilla-La Mancha (2001); mientras que en apenas un año, entre 2005 y 2006, se han puesto en marcha nuevos canales en otras cinco comunidades: Islas Baleares (2005), Extremadura (2006), Asturias (2006), Aragón (2006) y Murcia (2006).

El marco jurídico del Tercer Canal

En lo que se refiere a la regulación de la televisión autonómica pública, ésta se emprende en 1983, transcurridos tres años de la aprobación del ERTVE –como primera norma en materia de televisión promulgada en España–, y cinco años después de la aprobación de la Constitución Española. La Ley 46/1983, reguladora del Tercer Ca-

nal (LTC) traza el marco jurídico para la creación de una televisión propia por parte de una Comunidad Autónoma.

El texto legislativo que sienta las bases del desarrollo del Tercer Canal establece que su implantación "[…] se realizará previa solicitud de los órganos de gobierno de la comunidad autónoma al Gobierno de la nación" (art. 1). Otra de las cuestiones que plantea la ley es que, una vez concedida la gestión del canal, se prohíbe su transferencia "bajo ninguna forma, total o parcialmente a terceros" (art. 6), lo que limita sustancialmente el modelo de televisión que se activa, ya que su titularidad debe ser necesariamente pública.

Para la prestación del servicio público de televisión, se insta al gobierno regional a constituir una sociedad anónima cuyo capital "[…] será público en su totalidad suscrito íntegramente por la Comunidad Autónoma" (art. 9). A esa sociedad corresponderá "el ejercicio de la gestión directa … [que] incluirá la propiedad, financiación y explotación de instalaciones de producción de programas, comercialización y venta de sus productos y actividades de recursos mediante publicidad, así como cualquiera otra actividad patrimonial, presupuestaria, financiera o comercial" (art. 10).

Por otra parte, en lo que se refiere a la financiación, en la Ley se determina que ésta "[…] se hará mediante subvenciones consignadas en los presupuestos de las comunidades autónomas, la comercialización y venta de sus productos, y la participación en el mercado de la publicidad" (art. 7). Dado que en ese momento el único modelo de televisión pública desarrollado hasta entonces era TVE, en la Ley del Tercer Canal se indica que la televisión autonómica pública "[…] debe inspirarse en los principios expuestos en el Estatuto de RTVE" (art.5), un texto que ha sido la norma de referencia y ha condicionado la configuración de los canales públicos regionales lanzados en la década de los 80 y los 90 en muchos aspectos; uno de ellos es el sistema organizativo. En el ERTVE se estructura el ente público en tres órganos: un director general, un Consejo de Administración y un Consejo Asesor.

Por último, la Ley del Tercer Canal exige a las Comunidades Autónomas la aprobación de una Ley de organización y control parlamentario del Tercer Canal, para poder activar su televisión autonómica pública.

Este marco jurídico –la LTC– ha quedado en suspenso 27 años más tarde al derogarse, en 2010, su texto mediante la Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA).

La televisión autonómica pública a la luz de la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010 y su modificación

Si bien la esperada Ley General de la Comunicación Audiovisual contiene la derogación tanto del ETRVE como de la Ley del Tercer Canal, su texto no determina, sin

embargo, cuál debe ser a partir de ese momento el modelo de gestión y gobierno para la radiotelevisión autonómica pública.

Las únicas alusiones, al tiempo que limitaciones establecidas en la LGCA, están relacionadas con el control y producción de los contenidos informativos. En el artículo 40.1 del texto se menciona de forma explícita que "[…] los entes que presten el servicio público de comunicación audiovisual y sus sociedades prestadoras no podrán ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determinen los mandatos marco que para cada ente se aprueben en desarrollo del marco competencial correspondiente". Asimismo, se establece que los operadores públicos "impulsarán la producción propia de su programación de forma que ésta abarque la mayoría de los programas difundidos en las cadenas generalistas."

Estas escasas líneas referidas al Tercer Canal en la LGCA han dado lugar a diferentes interpretaciones, aunque la mayoría de ellas se formulan en términos similares. Las hay que valoran estos cambios legislativos como "[…] una clara tendencia a la desregulación y liberalización" (Azurmendi, López y Manfredi, 2010: 4), y otras que, en todo caso, señalan una flexibilización de las exigencias que fijaba la LTC. En esta dirección se inscribe también la iniciativa del nuevo ejecutivo nacional salido de las urnas en noviembre de 2011. El gobierno de Mariano Rajoy da un paso más hacia la legitimación de las modificaciones drásticas del modelo de gestión del servicio público de comunicación audiovisual, anunciadas por varias administraciones autonómicas.

En abril de 2012, el Consejo de Ministros remite a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de modificación de la Ley General de Comunicación Audiovisual, de 31 de marzo de 2010[2], una actuación que "responde a un compromiso político del Partido Popular de ampliar las opciones de las comunidades autónomas para que puedan elegir la forma de gestión más eficiente para sus canales públicos de televisión"[3]. Con la crisis económica como argumento del gobierno, el propósito de la reforma es facilitar a las comunidades la adopción del modelo acorde a sus recursos y a las exigencias de estabilidad presupuestaria.

El proyecto de Ley ha sido tramitado en la Comisión de Industria del Congreso de los Diputados, con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia. Se ha aprobado el 7 de junio de 2012 con los votos a favor del PP, la abstención de CIU y el rechazo del resto de fuerzas políticas. La gran novedad del proyecto de Ley no gira tanto en el hecho de que se deja libertad a las comunidades autónomas para que acuerden la prestación del servicio público de comunicación audiovisual, sino en la posibilidad que se abre a los gobiernos regionales de determinar los modos de gestión.

2 Servicio de prensa del Ministerio de la Presidencia. En línea: <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Resumenes/2012/200412-consejo.htm> (consulta: 20 junio 2012).

3 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Diario de Sesiones. Comisión celebrada el 30 de mayo de 2012, nº 111.

En este contexto se plantean básicamente tres escenarios[4]. De un lado, se establece el modelo convencional de televisión que pasa por "la prestación del servicio de manera directa a través de sus propios órganos, medios o entidades"; por otro lado, se contempla el modelo externalizado en el que se produce "la atribución a un tercero de la gestión indirecta del servicio o de la producción y edición de los distintos programas audiovisuales"; y por último, se considera la prestación del servicio a través de otros instrumentos de colaboración público-privada.

En cuanto a las comunidades autónomas que ya estuvieran ofreciendo el servicio público de televisión, se les brinda la posibilidad de renunciar a esta actividad transformando "[…] la gestión directa del servicio en gestión indirecta, mediante la enajenación de la titularidad de la entidad prestadora del servicio […]". Tras convertir la habilitación para la prestación del servicio en licencias, los gobiernos regionales en esta situación podrían derivar el servicio mediante concurso público a una empresa privada.

3. LA EXTERNALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN LA TELEVISIÓN AUTONÓMICA PÚBLICA

El concepto de externalización puede definirse como la contratación por parte de una empresa con un proveedor externo de un servicio cuya ejecución, si bien es esencial para el desarrollo de la actividad de la organización contratante, no puede ser asumida o no interesa ser asumida por ésta. Se estaría, por lo tanto, ante la "cesión a suministradores especializados de una parte de la actividad."

Las empresas suelen acudir a la externalización por dos razones: de un lado, para "reducir los costes fijos y aprovechar las economías de escala y experiencia que tienen los proveedores especializados en las actividades que se externalizan" (Martínez Sánchez, 2010: 217); y de otro, para tener acceso a un equipamiento técnico actualizado y novedoso con el fin de afrontar la creación de nuevos productos o acortar tiempos de producción, sin tener que realizar grandes desembolsos ni afrontar costes de mantenimiento. En cualquier caso, detrás de esta decisión se encierra siempre la intención de mejorar la posición de la organización haciéndola más competitiva en el mercado en el que actúa (Mas Sabaté, 2004).

La externalización en el ámbito de la televisión

A principios de los años 80, TVE recurre por primera vez a las productoras externas para completar su programación. De este modo, se empieza a configurar en

4 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, nº 9, 9 de junio de 2012.

torno al canal público un mercado audiovisual que dirige parte de su actividad para nutrir con producciones de encargo, o asociadas, las parrillas inicialmente de la televisión pública nacional. Posteriormente, en la década del 90, la televisión privada también se suma, aunque de forma tímida al principio, a esta política de contratación de los servicios de productoras como proveedoras de determinados productos audiovisuales.

En la actualidad, la externalización de la producción es una tendencia extendida entre la mayoría de operadores de televisión. En el caso de la televisión pública nacional, se trata de una estrategia contra la que los trabajadores públicos vienen dirigiendo sus protestas desde hace años. Los profesionales denuncian que al ceder la producción de la cadena a empresas ajenas a la corporación se está desviando parte de los presupuestos de RTVE para el desarrollo de una actividad que hasta la fecha habían efectuado los propios trabajadores de la entidad pública.

En lo que respecta a los operadores privados, en los últimos años se observa un proceso de externalización de la producción en la mayor parte de las cadenas. No sólo encargan productos como series de televisión, que tradicionalmente han sido confiados a las productoras especializadas, sino también otro tipo de programas tanto de entretenimiento como informativos. Una de las máximas expresiones de externalización entre los operadores comerciales se ha alcanzado con la convocatoria que Prisa TV ha realizado en junio de 2011 para la recepción de proyectos de externalización de la cadena. En este caso, el grupo ha decidido que sea una productora externa la que se ocupe de "[…] toda su estructura de producción audiovisual, desde la continuidad hasta el control central, cámaras, estudios de grabación o postproducción[5]".

La externalización como estrategia de las televisiones públicas autonómicas

El fenómeno de la externalización también ha afectado a las televisiones autonómicas públicas. Ha habido dos formas de plantear la externalización, una de ellas es la desarrollada por los entes públicos que siguieron el modelo convencional de TVE en la configuración de sus estructuras. En estos casos, las televisiones se han ido sometiendo de forma gradual, aunque moderada, al proceso de externalización; mientras que los canales autonómicos lanzados más recientemente, han optado por una externalización casi completa de la producción audiovisual desde el inicio de su actividad. Se ha modificado así, sustancialmente, el modo de gestionar del canal dando lugar a un nuevo modelo de televisión regional pública inédito hasta la iniciativa, en 1999, de la Televisión canaria.

5 "Grupo Vértice 360º y Secuoyas pugnan por entrar en Prisa TV", en *El economista*.es de 21 de junio de 2011. En línea: <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/3171472/06/11/Grupo-Vertice-360-y-Secuoya-pugnan-por-entrar-en-Prisa-TV-.html> (consulta: 21 junio 2011).

La externalización progresiva del modelo convencional

Los primeros entes públicos activados entre los años 80 y 2001[6] se crearon siguiendo el modelo de organización y la estructura propios del único canal público activo entonces –TVE–. De modo que, se dotaron de equipos técnicos, infraestructura y recursos humanos suficientes para afrontar la producción audiovisual de la parrilla de programación de la cadena, con la excepción de determinados contenidos de ficción. Entre estos operadores, si bien el encargo a productoras privadas ha sido una estrategia por la que se ha optado de forma contenida en los primeros años, ésta se ha ido imponiendo con fuerza en el último periodo alcanzando el suministro de un amplio espectro de productos audiovisuales, a pesar del descontento de los trabajadores públicos. Además de la producción, se han ido sumando otras actividades y servicios asumidos por actores privados como la explotación de la publicidad o la dotación de infraestructura técnica o, incluso, de recursos humanos.

Son muchos los beneficios reconocidos por los gestores de las televisiones autonómicas que recurren de forma puntual al procedimiento de la externalización. El principal argumento que esgrimen es la búsqueda del valor añadido, que –dicen– no se encuentra en ocasiones en el propio canal, pero que tampoco lo necesitan dentro de la estructura de la televisión puesto que es algo que sólo requieren en determinados momentos.

Así lo sostiene la directora de TV3, Mónica Terribas, quien asegura que "[…] aquello que se va a buscar fuera, tanto en el ámbito de los servicios como en el de los contenidos, es un talento al cual, algún día se renunciará y no se mantendrá dentro de las estructuras internas[7]". Desde esta perspectiva, el canal no sólo acude al mercado audiovisual para buscar productoras especializadas en determinados registros –humor, ficción o entretenimiento– que los profesionales internos no tienen, sino también para localizar "una productora capaz de montar una estructura tal que, tan pronto se acabe el programa, no sea necesario mantenerla internamente", o una empresa de servicios que puede suministrar una tecnología muy particular en un momento muy concreto, sin necesidad de tener que mantenerla cuando ya no se requiera[8].

Sobre la base de la externalización en los términos planteados en el escenario de la televisión autonómica pública, se genera entre productoras y los terceros canales

6 Con la excepción de la Televisión de Canarias.

7 Entrevista a Mónica Terribas, directora de Televisión de Cataluña, conducida por Reinald Besalú y Frederic Guerrero-Solé, en octubre de 2009 para *Observatori de la producció audiovisual*. En línea: <http://www.upf.edu/depeca/opa/entrevistes/entrevista_17.htm> (consulta: 25 julio 2011).

8 Un caso puede ser el alquiler de una *Spidercam* que interesa para grandes acontecimientos, pero no se quiere tener en casa ya que la tecnología en poco tiempo puede quedar obsoleta. Pasa lo mismo con las *steadycam*. Es un adelanto tecnológico que no se ha incorporado *in house*, pero que se utiliza cuando hay necesidad. Cuando la novedad tecnológica está superada, no es necesario mantener material obsoleto.

una relación simbiótica que Azurmendi, López y Manfredi plantean de forma muy acertada afirmando que "las televisiones públicas autonómicas necesitan de la existencia de una industria audiovisual de cercanía, que sea capaz de ofrecerle una variedad de productos audiovisuales de calidad; y a la vez, para que esas empresas elaboren productos con marca de identidad cultural y social requieren de una específica vinculación con las televisiones públicas autonómicas."

Alm y Ferrel Lowe (2003: 232), a la vista de la experiencia observada en Finlandia, también se pronuncian a favor de la externalización, pero en este caso en términos exclusivamente económicos. Para ellos resulta más barato comprar que hacer, y más flexible contratar que reorganizar el departamento para atender una actividad puntual. Sin embargo, estos autores también advierten que es preciso en los casos de televisiones públicas, utilizar el recurso de la externalización en su justa medida, aunque resulte complejo. Para ellos hay determinadas áreas que no deben ser externalizadas como es, de un lado, la información de la cadena cuya responsabilidad editorial última depende de la dirección de la televisión y, de otro, los contenidos dirigidos a minorías, que suelen ser poco atractivos desde el punto de vista comercial para las empresas privadas que se harían cargo de ellos.

El nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada

Aunque la externalización es una práctica habitual entre los operadores públicos y privados de ámbito nacional o regional, es cierto, sin embargo, que la aplicación de esta estrategia ha originado un nuevo modelo de televisión autonómica cuya titularidad es pública, si bien su explotación se pone en manos de la iniciativa privada. La gestión del canal es directa aunque la ejecución de parte, o la totalidad, de la programación se cede a una empresa ajena a la institución.

En estos casos, el ente público recurre, desde el primer momento del proceso de puesta en marcha de la televisión, a la contratación de una o varias productoras externas encargadas del suministro de contenidos –producidos *ad hoc* o adquiridos en el mercado audiovisual– para cubrir la oferta de contenidos regionales.

Los gobiernos autonómicos que han optado por este modelo de televisión –basado fundamentalmente en la "reducción de sus presupuestos de gastos y en una concepción ligera del aparato productivo" (Bustamante, 2009: 38)– lo han propuesto con la finalidad de evitar la situación de endeudamiento que el Tercer Canal ha generado en las comunidades autónomas que desarrollaron su proyecto en la década del 80, siguiendo el ejemplo y modelo de gestión de RTVE.

Del conjunto de las trece televisiones públicas regionales, seis de ellas responden a este modelo de canal. Se trata de las televisiones de Canarias (1999), Baleares (2005), Asturias (2006), Extremadura (2006), Murcia (2006) y Aragón (2006). En todos los casos se ha procedido a la externalización mediante convocatoria de concur-

sos públicos o contratación de forma directa[9] de la producción audiovisual y otros servicios propios de la actividad televisiva. La empresa pública puede derivar, de este modo, a productoras privadas la ejecución de contenidos de entretenimiento, informativos o su producción técnica; asimismo, la adquisición de productos audiovisuales, la comercialización de la publicidad del canal, la difusión de la señal de televisión, los recursos humanos y la dotación técnica e infraestructuras.

En este contexto, la externalización "[…] supone la implantación de un nuevo modelo de gestión de contenidos en el que se adjudica a una productora, mediante concurso, la elaboración de toda, casi toda o parte de la programación. Es evidente que la clave de la novedad está en la convocatoria del concurso, pues desde siempre las televisiones públicas han encargado o comprado parte de los contenidos de sus parrillas" (Fernández Alonso: 2002: 1).

Al efectuar la externalización de la actividad, el ente público puede, en función de su voluntad de dinamizar la industria audiovisual local, bien diversificar la oferta de contratos de producción y prestación de servicios audiovisuales –dando cabida así a empresas de diferentes dimensiones tanto autóctonas como procedentes de otros territorios–, bien concentrar toda la actividad del canal en manos de una única empresa, mermando así las posibilidades de participar en los concursos a las productoras locales de menor entidad.

El papel de las empresas públicas que externalizan su actividad es, de un lado, establecer directrices de programación y criterios de producción para orientar la actividad de la productora y, de otro, vigilar el cumplimiento de los objetivos marcados por el ente público, organismo responsable de garantizar la prestación del servicio de comunicación audiovisual público ante los ciudadanos.

En lo que se refiere a la financiación de las televisiones del nuevo modelo, ésta tiene carácter mixto en la medida en que procede, de un lado, del erario público –presupuestos generales de la Comunidad Autónoma– y, de otro, de los ingresos por publicidad de la cadena.

En cuanto a la propiedad, financiación y explotación de las instalaciones para la producción de programas, en este nuevo modelo de televisión autonómica se identifican diferentes experiencias. Hay empresas públicas que se han dotado de infraestructura y equipamiento técnico por lo que disponen de estudios de producción, pero estas instalaciones son explotadas por las productoras adjudicatarias de los contratos de producción y utilizadas, por lo tanto, por el personal de esa empresa externa. En otros casos, el ente público sólo cuenta con una mínima unidad de producción ya que la externalización, si ha sido completa, suele incluir toda la infraestructura y los profesionales.

9 Esta situación se produce cuando la cuantía del contrato es inferior a 18.000 euros.

Este nuevo modelo de televisión autonómica, que hasta la derogación de la Ley del Tercer Canal mediante la aprobación de la Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010 ha estado vulnerando algunos aspectos de los artículos 6 y 10, tiene detractores y defensores.

Uno de los aspectos que más se ha criticado de esta nueva concepción de televisión ha sido el hecho que generalmente "el Gobierno regional de turno se reserva el control en la asignación de los puestos directivos mientras deja en manos de productoras externas los servicios de explotación y la contratación de personal en las direcciones a través de productoras [...]" (San Juan, 2006: 1). La denuncia de falta de transparencia en la adjudicación de los contratos de producción, en determinados casos, ha sembrado también dudas en torno a estos procesos. Igualmente, desde determinados sectores políticos y sindicales se ha puesto en cuestión el modelo de externalización por limitar la creación de empleo público en una región y propiciar la contratación, por parte de las productoras adjudicatarias, de profesionales en condiciones precarias, provocando numerosos conflictos laborales.

Para U. Cuesta (2011: 16), dos de las principales consecuencias de la externalización son: "1. la descapitalización interna de la propia cadena, que prescinde de sus talentos y recursos (provocando, además y con frecuencia, el descontento y desmotivación de sus plantillas) y 2. la excesiva dependencia y falta de competitividad subsiguiente de las empresas del sector, que se establecen como 'proveedores fijos y poco dinamizados' de la cadena autonómica de turno."

Sin embargo, también existen argumentos a favor de este modelo. Para los gestores de estos canales y estudiosos de esta realidad, de un lado se observa que "las estructuras de las televisiones son más flexibles y dinámicas" (Cuesta, 2011: 16) y que el hecho de que los entes deleguen determinados contenidos a las productoras externas supone un importante impulso y consolidación del tejido industrial audiovisual autóctono. Por otra parte, el régimen de externalización de la producción audiovisual "[...] permite que económicamente estos nuevos canales puedan ser desarrollados en territorios con baja población y recursos más limitados" (Sabés, 2005: 95).

4. EL GOBIERNO DE LAS TELEVISIONES AUTONÓMICAS EN FUNCIÓN DE SU MODELO DE PRODUCCIÓN

Como ya se ha mencionado, en materia de organización y administración de los entes públicos regionales de Radio y Televisión, el ERTVE ha sido el texto de referencia al que se alude en la LTC.

El director general, el Consejo de Administración y el Consejo Asesor son los tres órganos de gobierno articulados en el ERTVE.

El primero, es el máximo órgano ejecutivo del ente público. Es nombrado por el gobierno y entre sus atribuciones se encuentran: "cumplir y hacer cumplir las disposiciones que rijan el ente público", "actuar como órgano de contratación" y "nombrar con criterios de profesionalidad al personal directivo" (art. 11). Se entiende que corresponde al director general del Ente público de RTVE designar al director de la televisión.

El Consejo de Administración es otro de los órganos de gobierno de la RTVE. Está "compuesto por doce miembros elegidos para cada legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara, entre personas de relevantes méritos profesionales" (art. 7). Entre sus competencias destaca "emitir su parecer" acerca de la elección del Director General, "aprobar con carácter definitivo las plantillas de RTVE", "dictar normas reguladoras respecto a la emisión de publicidad" y otra de gran trascendencia en el modelo de televisión como "determinar anualmente el porcentaje de producción propia" (art. 8).

En lo que se refiere al Consejo Asesor, éste es un órgano de consulta en el que están representados los diferentes sectores sociales, culturales, educativos, entre otros.

Esta parte del estudio se centra en la identificación de los órganos de gobierno desarrollados en el seno de los entes públicos autonómicos del modelo convencional (País Vasco, Cataluña, Galicia, Madrid, Valencia, Andalucía y Castilla-La Mancha) y las corporaciones que se han acogido al nuevo modelo de televisión autonómica pública basado en la externalización desde su inicio (Canarias, Baleares, Extremadura, Murcia, Aragón y Asturias). Para efectuar este análisis comparativo se ha llevado a cabo una revisión en profundidad de la normativa autonómica referida a la creación de los entes públicos autonómicos[10].

---

10 Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente Público Radio Televisión Vasca (*BOPV* de 2 de junio); Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público de Radio Televisión Madrid (*BOCM* de 4 de julio); Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública Radiotelevisión Valencia y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana (*DOGV* de 9 de julio); Ley 9/1984, de 11 de julio, de creación de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia (*DOG* de 3 de agosto); Ley 8/1984, de 11 de diciembre, de Radioteledifusión y Televisión en la Comunidad Autónoma de Canarias (*BOC* de 17 de diciembre); Ley 7/1985, de 22 de mayo, de creación de la Compañía de Radio y Televisión de las Islas Baleares (*BOCAIB* de 20 de junio); Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (*BOA* de 22 de abril); Ley 3/2000, de 26 de mayo, de creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha (*DOCM* de 1 de junio); Ley del Principado de Asturias 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social (*BOPA* de 24 de marzo); Ley 9/2004, de 29 de diciembre, sobre Creación de la Empresa Pública Regional Radio Televisión Murciana (*BORM* de 30 de diciembre); Ley 11/2007 de 11 de octubre de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (*BOE* de 6 de noviembre); Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (*BOJA* de 26 de diciembre); Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (*DOE* de 17 de junio). Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears (*BOE* de 4 de febrero).

La figura del director general

La figura que asume la máxima responsabilidad y representación del Ente público, en todos los casos estudiados, corresponde a la del director general. De este órgano ha interesado conocer tres cuestiones relativas a su actividad: el nombramiento, la duración de su mandato y sus atribuciones.

La designación del director general

De las siete comunidades incluidas en el modelo de televisión autonómica pública convencional, sólo dos (Castilla-La Mancha y Galicia) se han acogido a la misma redacción del ERTVE que establece que el Gobierno nombrará al director general, oído el Consejo de Administración.

De estas comunidades autónomas, también dos (País Vasco y Andalucía) han decidido que sea el Parlamento, y no el Gobierno, quien nombre al director general. Hay un caso (Cataluña), en el que desde 2007 el director general es elegido por el Consejo de gobierno (antes denominado Consejo de Administración), previa convocatoria pública.

País Vasco, Madrid y Valencia han cambiado la palabra "oído" por "a propuesta". En el caso de País Vasco, el director general es elegido por el Parlamento a propuesta del gobierno. En Madrid y Valencia, el director general es nombrado por el Consejo de gobierno a propuesta del Consejo de Administración.

TABLA 1

Nombramiento del director general en el modelo de televisión autonómica pública convencional

Nombramiento	Autonomía
Elegido por el Parlamento a propuesta del gobierno	País Vasco
Consejo de gobierno a propuesta del consejo de administración	Madrid
Pleno del parlamento por mayoría de 2/3 en primera votación	Andalucía
Consell de la Generalitat valenciana a propuesta del consejo de administración	Valencia
Consejo de gobierno oído el consejo de administración	Castilla–La Mancha
Xunta oído el consejo de administración	Galicia
Nombrado por el consejo de gobierno previa convocatoria pública desde 2007	Cataluña

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

En Andalucía, el director general es designado por el pleno del Parlamento por mayoría de dos tercios en primera votación; tres quintos en segunda; si no hubiera acuerdo, "en la primera elección de la persona titular de la Dirección General de la RTVA", por mayoría absoluta.

Desde 2007, el director general de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales es nombrado por el Consejo de gobierno de la propia corporación, previo concurso público.

De las seis comunidades autónomas que pertenecen al nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada, tres de ellas (Baleares, Asturias y Extremadura) han optado por que sea el Parlamento con diferentes mayorías –y no el ejecutivo– quien designe al director general. En las otras tres comunidades autónomas de este grupo, el nombramiento lo lleva a cabo el gobierno (Canarias, Murcia y Aragón).

En lo que se refiere al método de elección, en ninguna de las seis televisiones aparece la palabra "oído" el Consejo de Administración, salvo en una, en Extremadura, comunidad que ha preferido utilizar la palabra "a propuesta" del Consejo de gobierno. En dos, en Murcia y Aragón "hacen una consulta previa" al Consejo de Administración. En Asturias, se elige por la Junta General del Principado por una mayoría de dos tercios y se nombra por decreto del Consejo de gobierno. En Baleares, el director general se escoge por mayoría simple del Parlamento, a raíz de la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007. En Asturias, lo designa la Junta General de Principado por una mayoría de dos tercios y se nombra por decreto del Consejo de gobierno.

TABLA 2

Nombramiento del director general en el nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada

Nombramiento	Autonomía
Gobierno	Canarias
Parlamento (mayoría simple del Parlamento, a raíz de la reforma del Estatuto de Autonomía realizada en 2007)	Baleares
Asamblea (mayoría de 3/5) a propuesta del consejo de gobierno	Extremadura
Consejo de gobierno previa consulta al consejo de administración	Murcia
Diputación general previa consulta al consejo de administración	Aragón
Elegido por la Junta General de Principado de Asturias por una mayoría de 2/3 y nombrado por decreto del consejo de gobierno.	Asturias

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

La duración del mandato del director general

La duración del mandato del director general suele corresponder con la legislatura. Cinco de las siete televisiones autonómicas incluidas en el modelo de televisión autonómica pública convencional así lo han establecido. Sólo Andalucía y Cataluña modifican sus respectivas leyes en 2007 con el fin de alargar el mandato hasta los seis años.

TABLA 3

Duración del mandato del director general en el modelo de televisión autonómica pública convencional

Mandato	Autonomía
Legislatura	Valencia, Madrid, Castilla-La Mancha, Galicia y País Vasco
6 años improrrogable	Andalucía y Cataluña

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

Por lo que respecta a las televisiones públicas del nuevo modelo de producción externalizada, cuatro de ellas optan por que la duración del mandato del director general sea equivalente a la legislatura (Canarias, Aragón, Murcia y Asturias). En 2008 se modifica la ley extremeña para alargar el mandato hasta los cinco años; y en Baleares, el mandato es por seis años, sólo renovable una vez.

TABLA 4

Duración del mandato del Director General en el nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada

Mandato	Autonomía
Legislatura	Canarias, Aragón, Murcia y Asturias
5 años	Extremadura
6 años renovable una vez	Baleares

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

Las atribuciones del director general

Las atribuciones que se han determinado en las normas reguladoras de las televisiones autonómicas para el director general, siguen de modo fidedigno, tanto en el modelo convencional de televisión autonómica pública como en el nuevo modelo de producción externalizada, las establecidas en la Ley 4/1980 del Estatuto de la Radio y la Televisión, con la salvedad de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. En esta ley, las funciones del director general se han ampliado y se han concretado a través de competencias como, por ejemplo, la elaboración, conjuntamente con el Consejo de gobierno, de la propuesta del contrato-programa (art. 15.b). Las funciones institucionales, ejecutivas y de representación del director también se han redactado con algo más de detalle en la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears.

Entre todas las atribuciones que le competen es preciso resaltar la designación del director de la televisión autonómica.

TABLA 5

Competencias del director general en los dos modelos de televisión autonómica pública

Principales atribuciones
Cumplir y hacer cumplir las disposiciones, acuerdos adoptados por el consejo de administración
Someter a la aprobación del consejo de administración el plan anual de trabajo, la memoria económica anual, los anteproyectos de presupuestos
Impulsar, orientar, coordinar e inspeccionar los servicios, dictar disposiciones, instrucciones y circulares relativas al funcionamiento
Actuar como órgano de contratación
Autorizar los pagos y gastos
Organizar la dirección y nombrar con criterios de profesionalidad al personal directivo, notificando con carácter previo esos nombramientos al consejo de administración
La ordenación de la programación de conformidad con los principios básicos aprobados por el consejo de administración

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

El funcionamiento del Consejo de Administración

El Consejo de Administración, como órgano de control, se ha analizado a través de los seis criterios básicos de funcionamiento: composición, elección, criterios profesionales, mandato, acuerdos y atribuciones.

La composición del Consejo de Administración

En el grupo de televisiones autonómicas que forman parte del modelo convencional, la denominación de "Consejo de Administración" no es unívoca. En el caso en el que ha habido una importante modificación o reforma de la Ley, se ha cambiado su terminología y ha pasado a denominarse Consejo de gobierno (Televisión de Cataluña –Ley 11/2007–).

El número de personas que forman parte de este órgano tampoco es análogo en todas las comunidades autónomas del modelo convencional. Sólo dos de las siete televisiones autonómicas del modelo de televisión pública convencional cuentan con un Consejo de Administración de 12 miembros como indica el ERTVE (Galicia y Cataluña). Valencia y Castilla-La Mancha tienen uno menos, 11 personas. Andalucía cuenta con 15 representantes y País Vasco llega hasta los 19 miembros.

El Consejo de Administración de la televisión autonómica de Madrid presenta un caso singular en la elección de sus componentes ya que "al inicio de cada legislatura

la Asamblea de Madrid determinará el número de miembros que compondrá el Consejo de Administración" (art. 4 de la Ley 13/1984). En el año 2011, el Consejo de Administración de esta televisión estuvo formado por 17 miembros[11].

TABLA 6

Número de miembros del Consejo de Administración en el modelo de televisión autonómica pública convencional

Número de miembros	Autonomía
11	Valencia y Castilla-La Mancha
12	Galicia y Cataluña
15	Andalucía
17	Madrid
19	País Vasco

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

En el caso del nuevo modelo de televisión autonómica pública con producción externalizada, en la Televisión de Baleares, el Consejo de Administración ha pasado a denominarse "Consejo de dirección" (Ley 15/2010).

El número de miembros también varía en cada una de ellas y se encuentra en una horquilla que oscila entre los 8 de Canarias y los 15 de Asturias. Sólo Aragón se suma a la redacción de la ERTVE que propone 12 miembros para la composición del Consejo de Administración.

TABLA 7

Número de miembros del Consejo de Administración en el nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada

Número de miembros	Autonomía
8	Canarias
9	Baleares, Murcia y Extremadura
12	Aragón
15	Asturias

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

La propuesta de elección del Consejo de Administración

El ERTVE, en su artículo 7, explica que la elección de los miembros que componen el Consejo de Administración debe ser por mayoría de dos tercios. En este

11 En esta legislatura, los miembros del Consejo de Administración de RTVM son 17, y no 18, porque UPyD ha renunciado al representante que le correspondía. En "El nuevo consejo de administración de Telemadrid toma posesión". En línea: <http://elpais.com/elpais/2011/07/01/actualidad/1309508229_850215.html> (consulta: 1 julio 2011).

sentido, cinco entes públicos autonómicos del modelo convencional siguen esta propuesta (Castilla-La Mancha, Galicia, País Vasco, Cataluña y Andalucía). Sólo la televisión autonómica de Valencia ha optado por elegir a los miembros del Consejo de Administración por mayoría de tres quintos (art. 5 de la Ley 7/1984), y Madrid ha efectuado una redacción en la que se refleja la proporcionalidad del reparto de escaños.

TABLA 8

Elección de los miembros del Consejo de Administraciónen el modelo de televisión autonómica pública convencional

Propuesta	Autonomía	Elección
2/3	Castilla-La Mancha	Pleno de las Cortes de CLM
2/3	Galicia	Parlamento
2/3	País Vasco	Parlamento
2/3	Cataluña	Parlamento
2/3	Andalucía	Parlamento
3/5	Valencia	Cortes Valencianas
Reflejando la proporcionalidad del reparto de escaños	Madrid	Asamblea de Madrid

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

Por otra parte, la ley de creación del ente público de Murcia, perteneciente al nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada, no recoge en su texto la forma en que debe regularse la propuesta de elección. Este documento se limita a referirse al proceso atendiendo a la proporción parlamentaria (art. 5 de la Ley 9/2004). En el resto de los casos, se sigue el modelo de RTVE: elección parlamentaria por mayoría de dos tercios.

TABLA 9

Elección de los miembros del Consejo de Administración en el nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada

Propuesta	Autonomía	Elección
2/3	Canarias	Parlamento
2/3	Baleares	Parlamento
2/3	Aragón	Pleno de las Cortes de Aragón
2/3	Asturias	Junta General del Principado
2/3	Extremadura	Asamblea de Extremadura
En proporción a la representación parlamentaria	Murcia	Asamblea Regional

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

La profesionalización del Consejo de Administración

Las leyes de creación de los entes públicos de once televisiones autonómicas españolas han señalado la necesidad de elegir a los miembros del Consejo de Administración entre personas de "relevantes méritos", pero no todas ellas han incluido el criterio de "profesionalidad" dentro de esta premisa, tal y como se alude en el artículo 7 del ERTVE. Si bien, las recientes modificaciones o reformas de las leyes de algunas televisiones públicas regionales han optado por redefinir esta cuestión y han especificado los criterios que el Parlamento debe tener en cuenta en el proceso de elección de los miembros del Consejo de Administración. Es el caso de País Vasco (del modelo convencional) y de Cataluña y Baleares (del nuevo modelo de televisión). No obstante, todavía persisten dos textos legislativos que no han regulado esta condición del proceso de elección de los miembros de dicho consejo. Se trata de las leyes de las televisiones autonómicas de Castilla-La Mancha y Madrid, ambas pertenecientes al modelo de televisión convencional.

El artículo 7 de la Ley 8/1998, de 27 de marzo, de modificación de la Ley de Creación del Ente Público Radio Televisión Vasca, señala que la designación de 4 de los 19 miembros del Consejo de Administración "deberá recaer en alguna de las personas que figuren en las distintas propuestas que presenten ante la Mesa del Parlamento las siguientes entidades y asociaciones: a) la Real Academia de la Lengua Vasca, b) la Sociedad de Estudios Vascos, c) la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, d) la Universidad del País Vasco, e) los sindicatos que en el momento de emitir la propuesta ostenten la condición de más representativos de la Comunidad Autónoma, f) las federaciones de asociaciones de consumidores de la Comunidad Autónoma del País Vasco" (art. 7).

Y la nueva Ley reguladora de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (Ley 11/2007) en su artículo 7.2, detalla cómo "debe valorarse especialmente que hayan ejercido funciones de administración, de alta dirección, de control o asesoramiento, o funciones de responsabilidad similar, en entidades públicas o privadas." La novedad, en este punto, es la intervención del Consejo del audiovisual de Cataluña en el proceso de elección del Consejo de gobierno.

TABLA 10

Profesionalización de los miembros del Consejo de Administración en el modelo de televisión autonómica pública convencional

Criterio	Autonomía
Relevantes méritos profesionales	Valencia y Andalucía
Acreditado prestigio profesional	Galicia
Propuestas concretas de determinadas entidades y asociaciones	País Vasco
Méritos profesionales relevantes. Se valora especialmente: funciones de administración, de alta dirección…	Cataluña
No mencionado	Madrid y Castilla-La Mancha

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

En todas las televisiones del nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada, se establece que los consejeros deben ser elegidos entre personas de reconocidos méritos profesionales, pero sin explicar cómo se concretan estos méritos. Sólo en el anteproyecto de ley de Baleares se insta al Consejo del audiovisual de esta comunidad a emitir un informe sobre la idoneidad de los miembros del Consejo de dirección.

Además, la Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública "Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales", que sustituye a la Ley 4/2000, de 16 de noviembre, por la que se crea la empresa pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales, además de regular la exigencia de elección de los miembros del Consejo de Administración entre personas de relevantes méritos profesionales, y teniendo en cuenta criterios de pluralismo y representatividad política, propone "*una composición equilibrada entre hombres y mujeres*" (art. 7).

TABLA 11

Profesionalización de los miembros del Consejo de Administración en el nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada

Criterio	Autonomía
Relevantes méritos profesionales	Canarias, Aragón, Extremadura, Asturias y Baleares
Acreditado prestigio profesional	Murcia

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

El mandato del Consejo de Administración

El mandato de todos los consejos de administración, como órgano de gobierno, está marcado por la legislatura, a excepción de Cataluña y Andalucía cuyo período de permanencia de los miembros se extiende a seis años.

TABLA 12

Presidencia del Consejo de Administración en el modelo de televisión autonómica pública convencional

Periodos	Autonomía
Cada tres meses	Galicia y País Vasco
Cada tres meses	Madrid
Cada cinco meses	Castilla-La Mancha
Cuatro años	Valencia
Seis años (improrrogable)	Cataluña y Andalucía

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas Leyes de creación de las televisiones autonómicas.

La presidencia del Consejo de Administración es funcional, rotativa y por meses en cuatro televisiones autonómicas del modelo de televisión autonómica pública convencional. Sólo se mantiene invariable durante toda la legislatura en Valencia (aunque no queda expresamente redactado en la ley de creación de la entidad pública: Ley 7/1984).

En el grupo de corporaciones del nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada, el mandato del Consejo de Administración sólo coincide con la legislatura en Extremadura, en cuatro televisiones es rotatoria y por meses. En este sentido, los miembros cambian cada tres meses en Murcia y Aragón, cada seis meses en Asturias, y no se especifica en Canarias. La Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears ha propuesto una modificación importante del mandato de los miembros del Consejo de dirección, que será de seis años y sólo podrán renovar una vez.

TABLA 13

Presidencia del Consejo de Administración en el nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada

Periodos	Autonomía
Cada tres meses	Murcia y Aragón
Cada seis meses	Asturias
Por meses (no especifica) de mayor a menor edad	Canarias
Cuatro años	Extremadura
Cada seis años (renovable una vez)	Baleares

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

Los acuerdos del Consejo de Administración

Las leyes que amparan los procesos de constitución de los entes públicos de las televisiones autonómicas españolas recogen distintos modos de llegar a acuerdos por parte del Consejo de Administración.

En cuatro casos de las televisiones del modelo convencional, las decisiones se toman por mayoría de los miembros presentes. Así se expone en los textos de las televisiones autonómicas de Valencia, Castilla-La Mancha, Galicia y Cataluña. La mayoría simple es ejercida para la toma de determinaciones en los consejos de administración de Madrid y Cataluña. Sólo el Consejo de Administración de País

Vasco aprueba sus acuerdos con dos tercios de los votos emitidos (art. 10 Ley 5/1982).

TABLA 14

Acuerdos del Consejo de Administración en el modelo de televisión autonómica pública convencional

Acuerdos	Autonomía
Mayoría simple	Madrid, Andalucía
Mayoría miembros presentes	Valencia, Castilla-La Mancha, Galicia y Cataluña
Dos tercios de los votos emitidos	País Vasco

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

Por lo que respecta a los acuerdos del Consejo de Administración en el grupo de televisiones del nuevo modelo con producción externalizada, cuatro empresas públicas optan por la mayoría de los miembros presentes (Baleares, Canarias, Aragón y Murcia), y las dos restantes por la mayoría simple (Extremadura y Asturias).

TABLA 15

Acuerdos del Consejo de Administración en el nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada

Acuerdos	Autonomía
Mayoría simple	Extremadura, Asturias
Mayoría miembros presentes	Baleares, Canarias, Aragón y Murcia

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

Las competencias del Consejo de Administración

Aunque con una redacción diferente, todos los textos que amparan legalmente a las 13 televisiones autonómicas públicas de los dos modelos analizados toman como base las competencias del Consejo de Administración establecidas en la Ley 4/1980. Estas competencias se detallan en la tabla siguiente:

La Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de las Illes Balears concreta algunas competencias nuevas como "aprobar la propuesta del contrato programa y velar para que se adecue al mandato marco aprobado por el Parlamento" (art. 19).

TABLA 16

Principales atribuciones del Consejo de Administración en los dos modelos de televisión autonómica pública

Principales atribuciones
Velar por el cumplimiento de la programación
Emitir su parecer sobre el nombramiento del Director General
Recibir notificaciones previas de nombramientos y ceses
Aprobar el plan de actividades, la memoria anual, las plantillas, las retribuciones, el anteproyecto de presupuesto
Informar de los proyectos de disposición que se proponga dictar el Gobierno en materia de publicidad
Dictar normas reguladoras respecto a la emisión de publicidad
Determinar semestralmente el porcentaje de horas de programación destinada a los grupos políticos y sociales
Resolver los conflictos en relación con el Derecho de rectificación
Determinar anualmente el porcentaje de producción propia
Conocer aquellas cuestiones que estime el Director general

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

La estructura del Consejo Asesor

Las diferentes leyes de creación de los entes públicos de televisión autonómica en España también regulan el modo de funcionamiento del denominado Consejo Asesor. Este órgano, que fundamentalmente está dotado de competencias consultivas, se analiza en este estudio desde su composición y su representación.

La composición del Consejo Asesor

En una televisión del grupo de empresas incluidas en el modelo público convencional, el término "Consejo Asesor" se ha visto modificado. Es el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, en cuyo organismo se le conoce como "Consejo asesor de contenidos y de programación". Además, el ente público de la radiotelevisión vasca ha optado por eliminar de su texto normativo este órgano. Así, queda derogado por la Ley 8/1998, de 27 de marzo, de modificación de la Ley de creación del Ente Público Radio Televisión Vasca (art. 1).

El número de vocales que integra el Consejo Asesor varía significativamente en cada ente público de televisión regional del modelo convencional, ya que oscila entre los 10 componentes de la televisión regional de Galicia y los 26 de la televisión de Madrid.

TABLA 17

Número de miembros del Consejo Asesor en el modelo de televisión autonómica pública convencional

Número de miembros	Autonomía
10	Galicia
12	Castilla-La Mancha
15	Andalucía
16	Valencia
21	Cataluña
26	Madrid
Derogado	País Vasco

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

El término "Consejo Asesor" también se ha visto modificado en un caso del grupo de televisiones públicas del nuevo modelo. Se trata de la televisión regional del Principado de Asturias, en la que ha pasado a designarse como Consejo de comunicación. Esta nomenclatura también se ha cambiado en las Islas Baleares. Este órgano se llama, a partir de la Ley 15/2010, "consejo asesor de contenidos y de programación".

En estas televisiones, el número de vocales también es diferente. En este sentido, Canarias tiene un Consejo Asesor compuesto por 10 personas. Baleares, Aragón y Murcia tienen 15 miembros en este consejo; y Extremadura y Asturias cuentan con un Consejo Asesor de 17 vocales.

TABLA 18

Número de miembros del Consejo Asesoren el nuevo modelo de televisión autonómica pública de producción externalizada

Número de miembros	Autonomía
10	Canarias
15	Baleares, Aragón y Murcia
17	Extremadura y Asturias

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de creación de las televisiones autonómicas.

En ningún caso se ha seguido la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión que, en su artículo 9, propone la existencia de 20 vocales en el Consejo Asesor.

La representación del Consejo Asesor

Cada ley de creación del ente público de radiotelevisión determina de manera diferente la elección de los colectivos que deben verse representados en el Consejo Asesor. Por lo tanto, este organismo puede estar integrado por representantes de los trabajadores de la propia empresa, de la administración autonómica, de centrales sindicales, de asociaciones, de corporaciones locales, etc. A estos vocales, en algunos consejos asesores, se unen personas de reconocido prestigio cultural, de medios de comunicación, del Consejo escolar o del Consejo interuniversitario, entre otras organizaciones.

5. CONCLUSIONES

La televisión autonómica ha evolucionado hacia un nuevo paradigma basado en la externalización, adaptándose así a las tendencias del mercado de la televisión tanto pública como privada. Esta dinámica ha propiciado ciertos cambios entre las televisiones autonómicas. De un lado, ha afectado a los terceros canales que se han constituido bajo el modelo convencional, dado que en ellos se ha producido una progresiva, pero moderada externalización de producción y servicios, aunque la estructura del canal sigue respondiendo al modelo de televisión pública establecido en el ERTVE. De otro, ha dado lugar a la concepción de un nuevo modelo de televisión basado en el sistema de encargo de producción o servicios a empresas externas, evitando la creación de amplias estructuras dotadas de equipamiento técnico y personal a cargo del ente público. El desencadenante de la creación de este segundo modelo es salvar el endeudamiento de las comunidades autónomas en la puesta en marcha de sus canales propios.

Aunque nos encontramos ante dos modelos de televisión pública regional con grandes diferencias en materia de gestión, se observa que no hay ninguna variación en lo que respecta a las formas de gobierno entre los dos modelos analizados en este estudio. De este modo, en los entes públicos que amparan el nuevo modelo de televisiones públicas autonómicas con producción externalizada se mantienen las figuras del director general, el Consejo de Administración y el Consejo Asesor con funciones y atribuciones en los mismos términos que en el modelo de televisión convencional.

Por lo que se concluye que los gobiernos autonómicos que han optado por el modelo de televisión de producción externalizada, si bien han sido innovadores en su propuesta relativa a la gestión, no lo han sido en lo que respecta al sistema organizativo del ente público, puesto que mantienen la misma estructura de administración y gobierno que la contemplada en el ERTVE de 1980.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Albornoz, L. (2002), "Televisiones públicas autonómicas en España y normalización lingüística. El caso de Telemadrid: una cadena autonómica singular", *Revista*

Área abierta, 2. En línea: <http://revistas.ucm.es/index.php/ARAB/article/view/ARAB0202130005A/4291> (consulta: 1 julio 2011).

Alm, A. y Ferrel Lowe, G. (2003), "Outsourcing core competencies?", en G. Ferrel Lowe y T. Hujanen, eds., *Broadcasting and convergence: New articulations of the public service remit*. Goterborg: Nordicom.

Azurmendi, A., López, N. y Manfredi, J.L. (2010), "La reforma de la televisión pública autonómica en el nuevo marco legal audiovisual (Ley 7/2010, General de la Comunicación audiovisual) de cobertura nacional", *Derecom,* 5. En línea: <http://www.derecom.com/numeros/articulo0105.html> (consulta: 1 junio 2011).

Bustamante, E. (2009), "El audiovisual digital: la televisión regional ante el reto e futuro", en E. Bustamante, coord., *El audiovisual digital. Políticas y estrategias desde las Comunidades Autónomas.* La Laguna: IDECO.

Cuesta, U. (2011), "Las televisiones autonómicas en el nuevo panorama audiovisual". *Documento para el debate.* Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores. En línea: <http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1304077495_ponencia_ii.pdf> consulta: 1 julio 2011).

De Moragas, M., Garitaonandía, C. y López, B., eds. (1999), *La televisión de proximidad en Europa. Experiencias de descentralización en la era digital*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Fernández Alonso, I. (2002), "La externalización de la producción de los operadores públicos de televisión de ámbito autonómico en España. Los casos canario y extremeño", *Revista Latina de Comunicación Social*, 46, En línea: <http/www.ull.es/publicaciones/latina/2002/latina46enero/4604isabel.htm> (consulta: 25 julio 2011).

Gilabert, M. (1988), "La industria audiovisual: la televisión regional en España: la televisión valenciana", en E. Fernández, coord., *Identidades regionales y locales en la era de la comunicación transnacional*. Málaga: Servicio de publicaciones de la Universidad de Málaga/Debates.

López, B., *et al.* (1999), "Consolidación del modelo autonómico en la era multicanal", en M. de Moragas, C. Garitaonandía y B. López, eds., *La televisión de proximidad en Europa. Experiencias de descentralización en la era digital*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Maneiro Vila, A. (1990), "Función de los centros regionales de TVE y de las televisiones autonómicas en España", en E. Linde, ed., *Las radiotelevisiones en el espacio europeo.* Valencia: RTVV.

Martínez Sánchez, A. *et al.* (2010), "Externalización, flexibilidad laboral y resultados en la empresa española", *Economía Industrial*, 375: 217-225.

Mas Sabaté, J. (2004), "Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública". *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* En línea: <http://www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/massabau.pdf> (consulta: 29 septiembre 2010).

Sabés, F. (2005), "Las nuevas estrategias de las radiotelevisiones públicas en las comunidades autónomas españolas", *Economía y políticas de comunicación. Actas do III SOPCOM, VI LUSOCOM e II IBÉRICO-Volume III*. Covilhã: Universidade da Beira

Interior. En línea: <http://www.livroslabcom.ubi.pt/pdfs/20110829-actas_vol_3.pdf> (consulta: 1 julio 2011).

Sampedro, V. (2000), "Regiones audiovisuales, comunidades y marcos políticos", en Aubach Guiu, M.T., coord., *Comunicación audiovisual y desarrollo de las regiones. Actas del II Congreso Internacional Salamanca 28 al 30 de noviembre 1996.* Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca. Servicio de Publicaciones.

San Juan, N. (2006), "El nacimiento de los nuevos canales autonómicos en España. Los recién llegados a un panorama convulso", *Telos, Segunda época*, 66. En línea: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulonoticia.asp@idarticulo=4&rev=66.htm> (consulta: 26 julio 2011).

Zallo, R. (2011), *Estructura de la comunicación y la cultura. Políticas para la era digital.* Barcelona: Gedisa.

EXPERIENCIAS Y CASOS

GaPP

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 8, julio-diciembre 2012, pp. 65-97
ISSN: 1134-6035

Entes instrumentales en políticas de innovación tecnológica de las administraciones públicas: La experiencia de los centros de supercomputación en España y su comparación con otros países

Álvaro Fernández González
Universidad de León
aferg@unileon.es

Carlos Redondo-Gil
Universidad de León
carlos.redondo.gil@unileon.es

Resumen
Las administraciones públicas, en el cumplimiento de sus fines, han creado en las últimas décadas gran variedad de entidades (empresas, fundaciones, consorcios, etc.) para complementar o desarrollar, a través de organismos sujetos a su control –de forma plena– parte de sus políticas. En esta línea, destacamos que desde hace varios años se han analizado en la literatura los nuevos modelos de gestión en sectores como la sanidad o la educación; igualmente, destacamos que en una gran diversidad de políticas públicas se han ido creando entes instrumentales para el cumplimiento de los fines de los distintos niveles administrativos. En el presente artículo se examina, a través de un análisis comparativo, las distintas formas de entes instrumentales que crean las administraciones públicas para llevar a cabo las políticas de innovación, centrando el estudio en los centros de supercomputación y comparando entre este tipo de centros en España con los de otros países a través de las herramientas de benchmarking más utilizadas en esta materia.

Palabras clave
Supercomputación, entes instrumentales, gestión, innovación, tecnología.

Instrumental entities in technological innovation policies of public administrations: the experience of High Performance Computing Centers in Spain and its comparison with other countries

Abstract
In trying to achieve their goals in the last decades, Public Administrations have created a great variety of organizations (enterprises, foundations, consortiums, etc.) with the aim of completing or developing, through organizations under its total control, part of its policies. In this line, it is emphasized that the new management models literature concerning sectors such as health or education has been analyzed since several years ago. It is also emphasized that instrumental organizations have been created for reaching the goals of the different administrative levels through a great diversity of public policies. Using comparative analysis, this article examines the different types of instrumental organizations created by Public Administrations to carry out the policies of innovation. It focuses on High Performance Computing Centers for comparing centers located in Spain with those which exist abroad taking into account the most used benchmarking tools in this field.

Keywords
Supercomputing, instrumental organizations, management, innovation, technology.

Recibido: 13 de marzo de 2012
Aceptado: 25 de mayo de 2012

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de innovación tecnológica ocupan un lugar central entre las actuaciones del sector público como herramienta para impulsar el crecimiento a largo plazo. Se componen del conjunto de actuaciones –de las administraciones públicas– tendentes a favorecer la asignación de recursos para la generación de tecnología por parte de las organizaciones con acciones dirigidas tanto a incentivar directamente la innovación empresarial como a mejorar el entorno institucional en el que se desarrollan estas actividades innovadoras.

Tanto las aportaciones de la teoría del crecimiento endógeno (Romer, 1990) como los estudios aplicados (Lederman y Maloney, 2003) ponen de manifiesto la relación entre progreso tecnológico y crecimiento económico, evidenciándose que las diferencias en los niveles de renta de los países, en su ritmo de crecimiento a largo plazo, su calidad de vida y su sostenibilidad medioambiental, dependen en muy buena medida de la capacidad innovadora de cada uno de ellos. Lo mismo cabe decir de los territorios o regiones que se configuran cada vez más como el marco de referencia de las dinámicas innovadoras (Vence, 2007).

Las políticas de innovación han experimentado cambios significativos en las dos últimas décadas, no limitándose exclusivamente al apoyo directo a la Investigación+ Desarrollo (I+D), sino que, con un enfoque más amplio, tratan de promover un funcionamiento eficiente del conjunto del sistema de innovación (Soete *et al.*, 2002) y, en comparación con las políticas científicas o tecnológicas, tienen una visión más amplia del proceso innovador. Mientras las políticas científicas se orientan a la creación de conocimiento científico y las políticas tecnológicas, que ganan en importancia a partir de los años setenta, pretenden fomentar la explotación industrial de este conocimiento, las políticas de innovación, que surgen en los años noventa, persiguen incidir y mejorar las condiciones del sistema en que tienen lugar los procesos de innovación (Borras y Lundvall, 2003).

En el análisis teórico en relación al diseño y ejecución de las políticas de innovación destaca el concepto de Sistema Nacional de Innovación (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; Nelson, 1993) que ha sido utilizado por la OCDE (1997, 1999), y que en España ha recibido el impulso de los estudios de la Fundación COTEC (2004). Un Sistema Nacional de Innovación puede definirse como el conjunto de las organizaciones de naturaleza institucional y empresarial que, dentro del territorio correspondiente, interactúan entre sí con objeto de asignar recursos a la realización de actividades orientadas a la generación y difusión de los conocimientos sobre los que se soportan las innovaciones –principalmente tecnológicas– que constituyen, en el sentido schumpeteriano[1], el fundamento del desarrollo económico (Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Edquist, 1997; OECD, 1999; Braczyck, Cooke y Heidenreich, 1996; Koschaatzky, Kulic-

1 Se hace referencia a J. Schumpeter (1911), en el capítulo II, y (1942), en el capítulo 7.

ke y Zenker, 2000; Navarro, 2002). Entre esas organizaciones se cuentan los Organismos Públicos de Investigación (OPI), las universidades y las empresas innovadoras que directamente se implican en la obtención del conocimiento. También están las que favorecen la interacción entre los ámbitos industrial, científico y tecnológico, y las que encauzan los recursos financieros hacia los proyectos de investigación o de inversión empresarial innovadora.

El presente trabajo se enmarca dentro de la disciplina de Administración Comparada, al analizar políticas llevadas a cabo por diferentes administraciones públicas para gestionar las tareas de innovación a través de centros de supercomputación.

A lo largo del artículo se va a analizar, en primer lugar, el concepto y descripción de entes instrumentales de las administraciones públicas para revisar posteriormente el concepto y evolución de los centros de supercomputación como entidades de fomento de la innovación en España y en otros países; seguidamente, se examinará la instrumentalización de políticas públicas de innovación llevadas a cabo a través de dichos centros; posteriormente, se hará un análisis comparativo de las diferentes formas jurídicas que tienen las entidades que, tanto en España como en otros países, gestionan centros de supercomputación. En último lugar se establecen las conclusiones sobre el tema objeto de estudio.

2. ENTES INSTRUMENTALES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La Administración pública, desde una perspectiva organizativa y funcional, se suele definir como un complejo organizativo situado dentro del Poder Ejecutivo y dirigido a dar satisfacción a los intereses generales. Esa específica funcionalidad, erigida por la Constitución como elemento esencial (art. 103: "La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales…"), es la que históricamente ha justificado las prerrogativas superiores de la Administración pública cuando entra en relación con los ciudadanos particulares. En esta línea, señala Linde (1998) que la Constitución no predetermina el bloque normativo que debe regir la actividad de las administraciones públicas, sino que únicamente somete su actuación a la Ley y al Derecho bajo la información de una serie de principios manifestados en el citado artículo 103. La búsqueda de la eficacia que persigue la Administración del *Estado del bienestar* conlleva que además de entidades sometidas al Derecho Administrativo, se desarrollen políticas a través de entidades sujetas a la aplicación de determinadas fórmulas del Derecho privado.

El reconocimiento y la garantía de la autonomía política de las comunidades autónomas, configurada a partir de la Constitución (art. 2 y Título VIII) y los Estatutos de Autonomía, incluye, obviamente, la capacidad de instituir personificaciones instrumentales como manifestación de una potestad organizativa que, por el hecho de la generalización de los poderes legislativos autonómicos, alcanza una potencialidad creadora limitada únicamente por el bloque de la constitucionalidad.

Históricamente, el inicio de la actividad pública a través de entes instrumentales fue definido por primera vez en la década de los años cincuenta del pasado siglo (Villar, 1950), refiriéndose claramente a la actividad productiva y material de bienes económicos, una verdadera actividad de mercado, del Estado. En estos años se produce en España una gran especialización técnico-jurídica ligada al gran desarrollo que tuvo la construcción de nuevas líneas de ferrocarril (Villar y Romero, 1958: 681). Estas teorías dieron pie, una vez aceptada por la doctrina, a la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, justificando, así, y amparando entonces el nacimiento de la actividad industrial del Estado.

La composición y tipología de los entes integrantes de la Administración institucional ha evolucionado siguiendo dos modelos cuya configuración se desarrolla de manera sucesiva:

El primer modelo se corresponde con la tipología de la Administración central, antes de la aprobación de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que se detallaba en la Ley General Presupuestaria (LGP) de 1977 (arts. 4 y 6).

Aplicado dicho modelo, la tipología adoptada por las Comunidades Autónomas distinguía:

— Los organismos autónomos (en algunas comunidades sustituida su denominación por la de entidades autónomas), con dos subtipos según el carácter: administrativo o comercial, industrial, financiero y análogo.

— Las entidades de Derecho público cuya actividad se sujeta al Derecho privado (EPDP).

El segundo modelo se instaura tras la reforma operada en la Administración general por la LOFAGE/1997, que diferencia dos modalidades de organismos públicos:

— Los organismos autónomos, con la desaparición de las distinciones anteriores: administrativos, comerciales, etc.

— Las entidades públicas empresariales, que venían a ocupar el lugar de las desaparecidas EPDP.

Pese a sus pretensiones de racionalización y unificación, la propia LOFAGE contenía un régimen de excepciones –disposiciones adicionales 6ª, 9ª y 10ª– referido a un número significativo de entes públicos, lo que, en el mejor de los casos, suponía la consagración de una modalidad más: la de aquellos que se regían por su normativa específica y supletoriamente por la LOFAGE.

En el presente artículo, al tratar los entes instrumentales dependientes de una administración pública nos referiremos a una parte del sector público, concretamente a aquellos entes con personalidad jurídica distinta de la Administración general. Estas entidades constituyen una prolongación funcional de las administraciones públicas y una manifestación de las notas de extensión y fragmentación que las caracterizan (Baena del Alcázar, 1992: 292-296 y 1988: 32-35 y 244). En esta línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986, de 31 de enero, se decanta a favor del reconocimiento de estos entes instrumentales sometidos al Derecho privado como Administración Pública, ya que "remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexionan dichos entes con la Administración de la que dependen, tratándose en definitiva de la utilización por la Administración de técnicas ofrecidas por el Derecho Privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica. En sus relaciones con terceros, va a producirse bajo un régimen de Derecho Privado, pero internacionalmente tal sociedad es realmente una pertenencia de la Administración, que aparece como socio exclusivo de la misma, un ente institucional propio de la misma".

Los entes instrumentales, creados por la Administración como una prolongación propia para el auxilio en la gestión de sus servicios públicos, carecen en la práctica de intereses propios ya que sus fines pertenecen a la entidad fundadora, produciéndose una suerte de subordinación del ente instrumental a la Administración (Ávila, 2002).

Para conocer las características y la tipología de este tipo de entes, el Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a lo previsto en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003, elabora anualmente un Inventario sobre la evolución del número de entes de todas las administraciones públicas en España.

En el referido Inventario, se consideran integrantes del sector público a las siguientes entidades en cada una de las comunidades autónomas:

a) Las administraciones generales de cada una de las Comunidades Autónomas.

b) Los organismos autónomos y entes públicos vinculados o dependientes de la administración general de las Comunidades Autónomas.

c) Las universidades, entidades y fundaciones en las que éstas participen.

d) Las sociedades mercantiles en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

— Que la participación, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma y demás entidades dependientes o vinculadas a ésta, o participadas por ésta en su capital social, sea mayoritaria.

TABLA 1

Resumen del inventario de entes públicos de las CCAA.
Informe "Inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas"

Número de entes que componen el inventario													
	Administración General	OO.AA. Administrativos	OO.AA. Comerciales	Organismos Autónomos	Entid. Públicas Empresariales	Entes Públicos	Agencias	Consorcios	Fundaciones	Otras instituc. sin ánimo de lucro	Sociedades Mercantiles	Universidades	Total
Andalucía	1	15	0	0	6	14	1	151	74	3	101	10	**376**
Aragón	1	0	0	6	0	12	0	14	23	3	51	1	**111**
P. de Asturias	1	0	0	9	3	9	0	9	14	0	35	1	**81**
Illes Balears	1	6	0	0	0	19	0	100	26	0	15	1	**168**
Canarias	1	11	1	0	1	5	0	13	19	2	41	2	**96**
Cantabria	1	0	0	8	1	5	2	6	11	0	33	1	**68**
Castilla y León	1	0	0	4	0	7	0	14	40	5	19	4	**94**
Castilla-La Mancha	1	1	0	4	0	5	0	10	29	0	25	1	**76**
Cataluña	1	27	5	0	0	58	0	181	78	0	96	7	**453**
Extremadura	1	4	1	2	0	7	0	17	17	0	20	1	**70**
Galicia	1	9	2	0	0	20	1	23	70	0	31	3	**160**
Madrid	1	9	4	0	0	22	0	32	51	1	50	6	**176**
Región de Murcia	1	4	0	3	3	6	0	31	21	1	26	2	**98**
C. Foral de Navarra	1	10	0	2	0	1	0	8	20	0	60	1	**103**
La Rioja	1	0	0	4	2	2	0	2	11	0	10	1	**33**
C. Valenciana	1	7	4	0	0	24	0	21	54	0	40	5	**156**
Ciudad de Ceuta	1	7	1	0	0	0	0	1	2	0	11	0	**23**
Ciudad de Melilla	1	4	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	**10**
Varios	0	0	0	0	0	0	0	13	8	4	11	0	**36**
Total	**18**	**114**	**18**	**42**	**16**	**216**	**4**	**647**	**568**	**19**	**679**	**47**	**2.388**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

— Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la Comunidad Autónoma o participado por ésta, disponga de la mayoría de los derechos de voto de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

— Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la Comunidad Autónoma o participado por ésta tenga derecho a nombrar o a destituir la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de ésta última.

— Que el administrador único o al menos la mitad más uno de los miembros del Consejo de administración de la sociedad hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por parte de la Comunidad Autónoma, organismo o sociedad mercantil dependiente de la Comunidad o participado por ésta.

A los derechos de voto, nombramiento o destitución mencionados, se añadirán los que la Comunidad Autónoma, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la Comunidad, o participado por ésta, posea a través de otras sociedades participadas o por ellas dominadas.

e) Las Instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno de los sujetos enumerados.

f) Los consorcios que las Comunidades Autónomas hayan podido constituir con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés general.

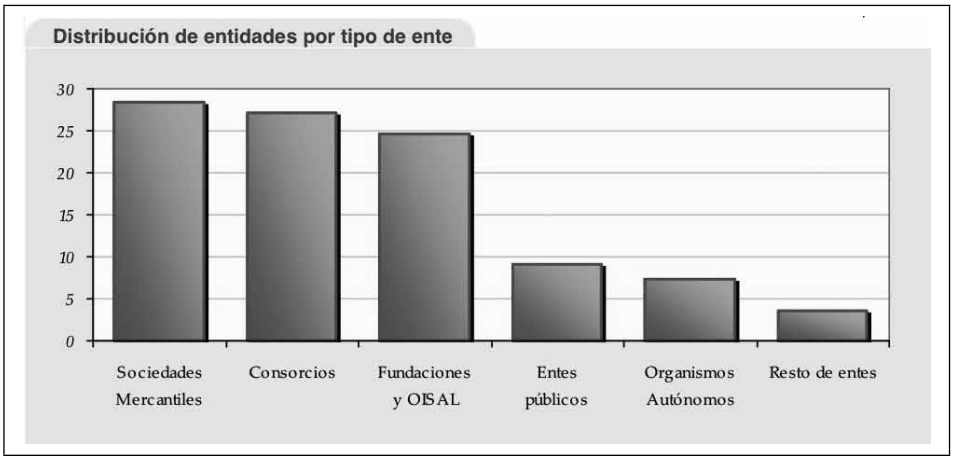
En la tabla 1 se puede observar el número de entidades por comunidades autónomas componentes del inventario realizado a 1 de enero de 2011.

Asimismo, en el gráfico 1 podemos observar, a modo de resumen, la tipología de entes totales a nivel nacional, según la forma jurídica que adoptan.

Los críticos de la existencia de entes instrumentales hablan de "la huida al Derecho privado", recordando que la Administración no puede dejar de llevar a cabo su cometido aunque actúe a través de este tipo de entidades (Borrajo Iniesta, 1993). Martín-Retortillo (1996) estima que a pesar que el Derecho Administrativo impone un sistema que puede ser más lento y menos eficiente, establece un riguroso sistema de garantías para los administrados, siendo consideradas las fórmulas vinculadas al Derecho privado una vía para eludir controles con el fin de que a través de ellas el Poder público no se viera limitado en su actuar.

GRÁFICO 1

Resumen del inventario de entes públicos de las CCAA. % de entes de cada tipología
Informe "Inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas"

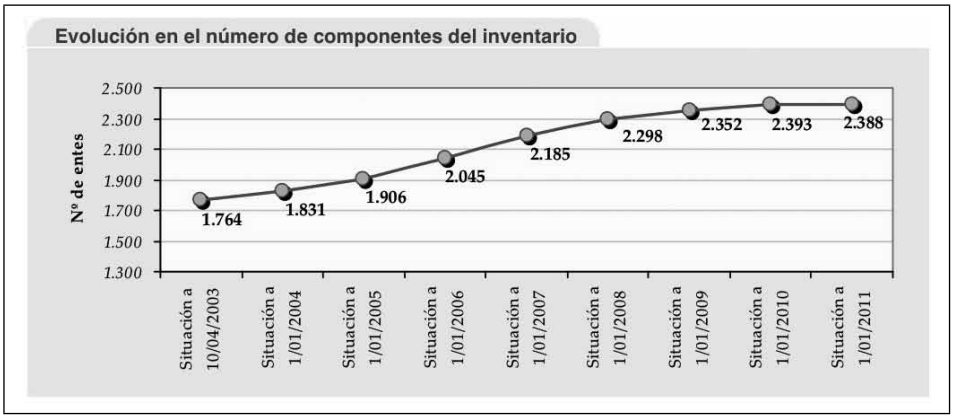


Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

En todo caso, destaca el gran incremento que en la última década ha tenido el número de entes instrumentales creados al servicio de las administraciones públicas, tal como se puede observar en el gráfico 2.

GRÁFICO 2

Evolución del número de entes instrumentales de las CCAA.
Informe "Inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas"



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

Motivaciones de las administraciones públicas para la creación de entes Instrumentales

Los motivos detrás del proceso organizativo del sector público que concluye en la creación de organizaciones independientes, a las que se dota de una personalidad jurídica, han sido tres (García de Enterría y Ramos Fernández, 1993):

1. La necesidad de una autonomía de gestión. De una parte, ciertas necesidades de gestión, especialmente cuando se trata de servicios públicos de contenido especializado, y más concretamente los servicios que suponen una gestión económica, servicios que requieren una organización independiente y una gestión técnica separada, según el modelo generalizado por el mundo empresarial.

   En este sentido ha podido decirse, con acierto, que el fenómeno de la proliferación de entes Institucionales ha venido a compensar el aumento constante de las funciones administrativas en el Estado contemporáneo, evitando que este aumento haya ocasionado una congestión paralizante de los órganos comunes de la Administración general.

2. La autonomía financiera. La personificación de un ente supone el reconocimiento formal de su capacidad patrimonial y, por tanto, la imputación directa al mismo de sus ingresos y sus gastos, lo cual implica la posibilidad de una excepción al principio de universalidad de los Presupuestos Generales del Estado, con sus postulados clásicos de un presupuesto, una caja, una cuenta.

3. La autonomía jurídica. Por último, la utilización de la personalidad jurídica con la finalidad de una huida de controles, que comienza en el campo financiero, no concluye aquí y va a extenderse a una verdadera huida generalizada del Derecho Administrativo común. Se utiliza para ello la particularidad de que la configuración y regulación de estos entes queda remitida a sus estatutos respectivos, que es la norma heterónoma de que el fundador les dota. En los estatutos se consignarán excepciones al sistema administrativo general o, más simplemente, un principio general de libertad de actuación, presentado como un atributo de la economía y, en cierto modo, por ello, de la personalidad misma.

Las exposiciones de motivos de las normas de creación de algunos entes instrumentales alegan, para justificar su creación, la búsqueda de mayor eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos debido a la mayor rigidez de las normas administrativas. En línea con lo anterior, incluso órganos constitucionales o estatutarios, cuya actividad nada tiene que ver con la actividad productiva de la Administración, como es el caso del Consejo Económico y Social regulado por la Ley 21/1991, de 17 de junio, en cuyo artículo 9 establece que su régimen jurídico de contratación será de Derecho privado y su personal lo será en régimen de Derecho Laboral.

En la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), los supuestos de la contratación a través de entes instrumentales en cuanto expresión de la doctrina –consagrada por la jurisprudencia comunitaria– de los servicios "*in house providing*", en virtud de la cual una Administración encarga la prestación de servicios a un Ente Instrumental, vincula al sujeto que efectúa el encargo, sin aplicar la legislación contractual.

Respecto a la naturaleza jurídica de las relaciones que se establecen entre las administraciones públicas como poderes adjudicadores –en su condición de sujetos encomendantes– y los entes instrumentales que reciben el encargo, la LCSP se pronuncia de una forma más nítida cuando, en su disposición adicional trigésima, califica las relaciones de las sociedades del grupo TRAGSA con los poderes adjudicadores como de "naturaleza instrumental y no contractual, articulándose a través de encomiendas de gestión de las previstas en el artículo 24.6 de esta Ley, por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, independiente y subordinado". Así las cosas, estas encomiendas de gestión no son sino el mero instrumento a través del cual se articulan las relaciones que se derivan de esta clase de negocios jurídicos a los que el art. 4.1.n) de la LCSP, excluye expresamente de su ámbito de aplicación.

En el estudio de Amengual (2009), se analizó que sólo el 27% de los entes instrumentales dependientes de comunidades autónomas responden a ramas de actividades productivas: transportes, almacenamiento y comunicaciones, inmobiliarias y alquiler o servicios empresariales. El resto –73%– son actividades clasificadas como administración pública, educación, actividades sanitarias, veterinarias, otras actividades sociales y otras ramas.

3. ANÁLISIS DE LOS CENTROS DE SUPERCOMPUTACIÓN: DESARROLLO Y APLICACIONES

Un supercomputador es una instalación diseñada para ofrecer la mayor capacidad de procesamiento posible (Pérez Mato, 2008), y se caracteriza por un rápido cambio de fabricantes, arquitecturas y tecnologías, así como por una evolución de las prestaciones estable y continua. Para gestionar estas infraestructuras se crean los centros de supercomputación, que ofrecen recursos informáticos de alto rendimiento enfocados hacia la resolución de los problemas informáticos más complejos (los llamados "grandes retos computacionales"). Sin embargo, muchos problemas de cálculo en diferentes áreas no han podido aún ser resueltos de una manera práctica (Bárcena *et al.*, 2004), debido a que requieren tiempos computacionales extremadamente largos, o por falta de recursos computacionales como la memoria disponible o el almacenamiento permanente de datos.

La primera vez que apareció el término "supercomputación" fue en 1929 en el periódico *New York World* refiriéndose a una computadora construida en la Universidad de Columbia. No obstante, la historia de los supercomputadores, tal como los

conocemos hoy en día, se remonta a los años 40 del siglo XX, particularmente al año 1943, cuando aparece lo que podría considerarse como el primer supercomputador de la historia, el *Colossus* (Pérez Mato, 2008), cuya finalidad era el descifrado de las comunicaciones alemanas por parte del ejército británico durante la Segunda Guerra Mundial, las cuales se cifraban empleando la conocida como "Máquina de Lorenz", utilizada por el Estado Mayor de Hitler. En la década del sesenta se comienza de forma incipiente con el desarrollo de los supercomputadores[2], pero no es hasta finales de la década del setenta que los supercomputadores comienzan a crear mercado[3]. Las instituciones científicas y gubernamentales empiezan a tomarse en serio la capacidad de computación que ofrecen estas nuevas máquinas y comienzan a buscar nuevas aplicaciones, en las que podrían aprovecharse sus enormes capacidades de cálculo. Se observa cómo en esta década, esas aplicaciones empiezan a alejarse tímidamente de lo puramente militar y empiezan a ubicarse en nuevas disciplinas como las ciencias naturales, la física y las matemáticas. El período que va desde finales de los años 70 a principios del siglo XXI, –conocido como era vectorial por incorporar el uso de herramientas geométricas–, es el que podríamos definir como aquel en que comienza la Supercomputación moderna, aumentando las prestaciones de manera considerable y en la mayoría de los casos en más de un orden de magnitud, entre un modelo y su sucesor.

Las Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC), y en concreto la Supercomputación, fueron una herramienta de apoyo a la investigación en un pasado reciente por parte de entidades principalmente públicas: universidades o agencias gubernamentales. La experimentación se realizaba básicamente en el laboratorio o en el campo y las TIC servían para ayudar en la verificación. Los primeros usuarios privados de supercomputadoras fueron grandes compañías como las petroleras y los bancos.

En la década de los 60, se lanza el Proyecto Apolo (Milone *et al.*, 2001). La misión Hombre a la Luna fue el suceso más destacado en la historia de la simulación basada en computadoras. Se simuló el equipo físico y los procedimientos operacionales usados en la misión. Desde entonces, las principales aplicaciones de los supercomputadores se han centrado en el diseño y realización de experimentos numéricos para la simulación de sistemas grandes y complejos (Milone *et al.*, 2002), como:

— Modelos de sistemas biológicos.

— Inteligencia artificial.

— Reacciones químicas.

2 En 1960, Seymour Cray trabajaba en la Control Data Corporation (CDC) e introdujo la primera supercomputadora, siendo un líder durante toda la década hasta que en 1970 formó su propia compañía: Cray Research.

3 En 1976, Seymour Cray entregó la supercomputadora *Cray-1* al laboratorio científico en Los Álamos, Nuevo México.

— Física de partículas.

— Estudios sociológicos.

— Predicciones económicas.

— Predicción meteorológica.

— Diseño aerodinámico.

El año 2007 ha sido clave en los avances de superordenadores (Moraleda, 2007), áreas de microchips, redes *grid*, telecomunicaciones y desarrollo de *software*; en dicho año se produce un hito tecnológico al conseguirse –mediante el uso de impulsos luminosos sobre silicio– transmitir información a una velocidad cien veces mayor y con un consumo energético diez veces menor que con las tecnologías actuales de impulsos eléctricos a través de circuito de cobre.

El rol de la supercomputación ha cambiado sustancialmente en estos últimos años. Muchas disciplinas recurren ya a la simulación y al cálculo numérico como elementos clave para dirigir la propia experimentación, quedando el laboratorio como herramienta de verificación, tal como se puede observar en el gráfico 3. Ello ha redundado en:

— Reducción sustancial de los costes y plazos asociados a la investigación.

— Aumento de la complejidad de los problemas que pueden atacarse, al introducir mayor cantidad de variables interrelacionadas.

Como resultado de lo anterior:

— Se facilita el acceso a la investigación.

— Aumenta la interrelación entre las áreas de investigación y las disciplinas científicas.

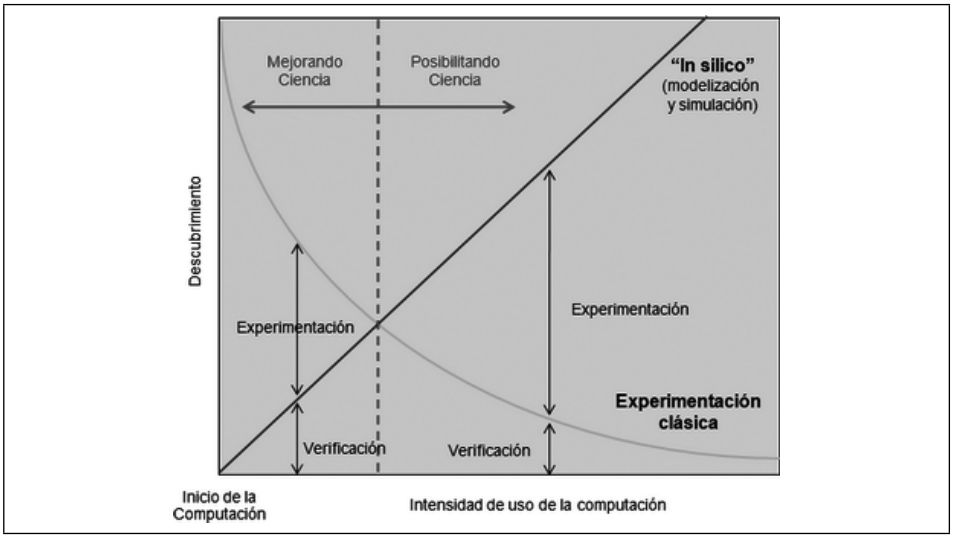
En la actualidad, la supercomputación influye en la mejora de las tomas de decisión en campos tales como el diseño de medicamentos, prevención de riesgos frente a catástrofes naturales, construcción de aviones y asignación de recursos complejos en proyectos empresariales (Moraleda, 2007). Se resalta que la informática de alto rendimiento es, cada vez más, un recurso accesible para el desarrollo de aplicaciones prácticas en el ámbito empresarial.

En el campo de la supercomputación, como en otras muchas áreas, la cooperación y la unión de recursos entre diferentes instituciones constituye una solución real para proporcionar capacidades suficientes que permitan resolver estos problemas en

la práctica. En este sentido, destacamos a la computación *Grid*[4] que establece algunos de los mecanismos necesarios para conseguir este tipo de unión de potencia computacional, permitiendo a la Administración Pública y a las empresas hacer más con menos, desplegar rápidamente recursos para nuevos proyectos, mejorar la respuesta a los usuarios y el tiempo de puesta en el mercado de nuevos productos. El *Grid* tiene la potencialidad de resolver problemas reales de negocio por medio de la simplificación del acceso global a los servicios informáticos. Actualmente está siendo utilizado con acierto en empresas aeroespaciales, del automóvil, de biotecnología y de servicios financieros (Cano, 2007).

GRÁFICO 3

Uso de la supercomputación



Fuente: Elaboración propia a partir de la modificación del gráfico de A.K. Elmagarid (2008).

4. INSTRUMENTALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA A TRAVÉS DE LOS CENTROS DE SUPERCOMPUTACIÓN

La inversión pública y privada en investigación y desarrollo tiene efectos positivos sobre el crecimiento de la productividad de las economías de la OECD (Guellec y Pottelsberghe, 2001); en línea similar, Lederman y Maloney (2003), al estudiar una muestra de 53 países, también encuentran que el gasto en investigación y desarrollo

4 La computación *Grid* es una tecnología innovadora que permite utilizar de forma coordinada todo tipo de recursos (entre ellos cómputo, almacenamiento y aplicaciones específicas) que no están sujetos a un control centralizado. En este sentido, es una nueva forma de computación distribuida, en la cual los recursos pueden ser heterogéneos (diferentes arquitecturas, supercomputadores, clúster...) y se encuentran conectados mediante redes de área extensa (por ejemplo Internet).

como porcentaje del PIB tiene efectos positivos sobre la tasa de crecimiento económico. En la nueva economía, la creación, transmisión y uso del conocimiento generado por los procesos innovadores en la producción es posible en tanto las leyes y normas que rigen la actividad económica otorguen los incentivos adecuados a los agentes económicos. En este sentido, el papel del gobierno es fundamental ya que por un lado debe garantizar que el sistema legal y administrativo sea transparente, eficaz y eficiente; pero, por otra parte, su actuación económica debe ser congruente y responsable de tal manera que su gasto y endeudamiento sean sostenibles (Chen y Dahlman, 2004). Para lograr cualquier esfuerzo conjunto en el ámbito económico se requiere, entre otros incentivos, una base mínima de confianza y vinculación entre todos los actores (Leydesdorff y Etzkowitz, 2001): el gobierno, los empresarios y las universidades. El establecimiento de normas de reciprocidad entre diferentes grupos de acción colectiva, la consolidación de redes de cooperación cívica y económica, así como el surgimiento de organizaciones sociales –especialmente civiles y empresariales– determinan el funcionamiento de las instituciones de un país e inciden en su desempeño económico y político (Putnam, 1993).

En el plano de los estudios industriales, la idea de que "las revoluciones tecnológicas han estado siempre en el origen de las revoluciones industriales" (Alburquerque, 1996) provocó un acuerdo bastante generalizado sobre el hecho que la innovación tecnológica resulta hoy un factor productivo más importante que el trabajo o el capital –tanto por su escasez como por su carácter estratégico– al posibilitar la generación de ventajas competitivas para las empresas al tiempo que contribuye de forma decisiva a transformar la organización del trabajo y del territorio. Desde la perspectiva de la Organización o Economía Industrial, autores tan citados como Freeman, Porter o Drucker han insistido en la existencia de dos vías alternativas para competir en el nuevo contexto de capitalismo global: abaratar costes, estrategia de efectos poco duraderos que, además, suele conllevar efectos indeseados en los planos social y ambiental (bajos salarios, precarización, sobreexplotación de recursos, contaminación, etc.), o introducir innovaciones y mejoras constantes en los procesos, los productos y la organización/gestión de las empresas y las organizaciones, lo que supone incorporar conocimientos capaces de añadir valor al trabajo, elevar su productividad, mejorar la calidad de lo producido; o satisfacer en mayor medida y con creciente rapidez la demanda de mercados cada vez más amplios y segmentados.

El Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, puso de relieve la importancia de la Investigación+Desarrollo (I+D) y de la innovación para el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social de la Unión Europea; y recomendó a los Estados miembros que marcasen una etapa significativa en la construcción de un verdadero "Espacio Europeo de la Investigación" con el objetivo, entre otros, de crear las condiciones favorables a una "territorialización" de las políticas de I+D y de innovación de cara a una mejor adaptación de dichas políticas al contexto socioeconómico de los territorios de una Unión Europea ampliada.

La iniciativa del Consejo Europeo buscaba un doble objetivo:

— Maximizar el potencial científico y los recursos tecnológicos de las regiones en el nuevo "Espacio Europeo de la Investigación."

— Aumentar la competitividad de las economías regionales de la Unión Europea en su conjunto, a través de un planteamiento coherente de las políticas de I+D y de innovación a los niveles comunitario, nacional, regional y local.

Aunque en España las primeras de esas políticas sobre innovación se llevaron a cabo en los años 60 y 70, es a partir de los años 80 cuando se empezó a contar con los instrumentos apropiados para abordar la ordenación y sostenimiento del sistema de innovación (Buesa y Molero, 1990). Los hitos más relevantes fueron la creación del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)[5] en 1977; la puesta en marcha, por el Ministerio de Industria, de los primeros programas de subvenciones a la I+D empresarial en 1985; la promulgación de la Ley de la Ciencia en 1986 y, derivados de ella, los Planes Nacionales de I+D; ya en la década de los noventa, promovidas en muchos casos por las Comunidades Autónomas, y la creación de infraestructuras destinadas a favorecer la difusión del progreso técnico y la interacción entre los actores del sistema (Villanueva, 1999). Los estudios que han evaluado estas iniciativas señalan que en esta época, aún cuando existían algunos casos exitosos, no puede hablarse plenamente del diseño y actuación de un verdadero Sistema Nacional de Innovación[6] (Buesa, 1996; Zubiaurre, 2000; Navarro y Zubiaurre, 2003; Buesa, Casado y Heijs *et al.*, 2002; Romera, Font y Ondátegui, 2000; Ondátegi, 2000). Recientemente se ha aprobado la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que define el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, integrado por el Sistema de la Administración General del Estado y por los Sistemas de cada una de las Comunidades Autónomas, e incluye a agentes de coordinación, financiación y ejecución.

La investigación científica, que se desarrolla principalmente en los Organismos Públicos de Investigación (OPIs) y las universidades, se orienta a la obtención de un conocimiento general, de naturaleza abstracta, no específicamente vinculado a los problemas de la producción de bienes y servicios (Pavitt, 1991). La validación de ese conocimiento se sujeta a dos reglas básicas (Dasgupta y David, 1987): la difusión pública y completa de sus resultados (Nelson, 1959) y la concesión a sus autores de la

5 El Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) es una Entidad Pública Empresarial, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad, que promueve la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas españolas. Desde el año 2009 es la entidad que canaliza las solicitudes de financiación y apoyo a los proyectos de I+D+i de empresas españolas en los ámbitos estatal e internacional. Así pues, el objetivo del CDTI es contribuir a la mejora del nivel tecnológico de las empresas españolas.

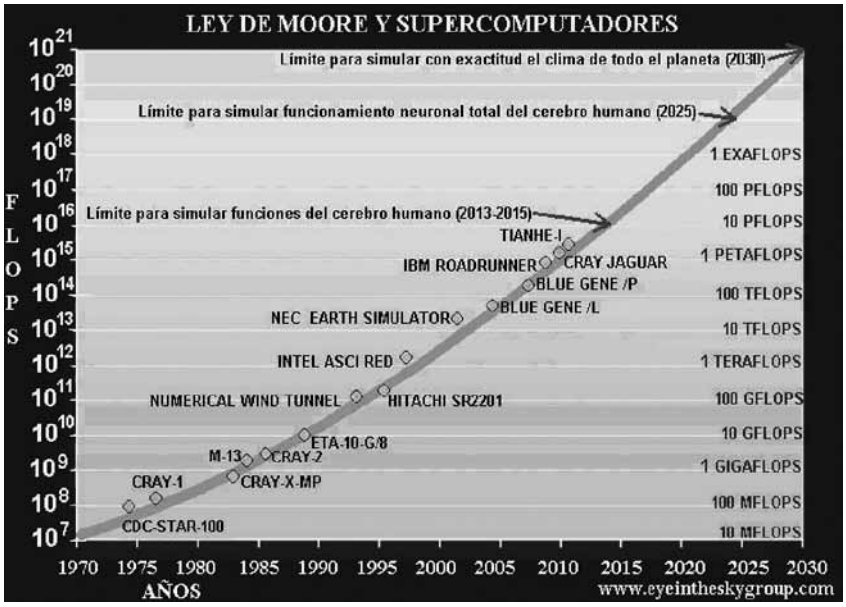
6 Lo que subyace detrás de los sistemas de innovación es que las actividades basadas en el conocimiento surgen cuando los agentes económicos, apoyados por las tecnologías de información y comunicación, interactúan en esfuerzos concertados para crear e intercambiar conocimiento y aplicarlo posteriormente a la producción (OCDE, 2004). El argumento es que los agentes y las empresas poseen conocimiento y experiencias diferentes que en conjunción forman una enorme diversidad y heterogeneidad de alternativas para producir bienes y servicios. Al aliarse este conocimiento y saber mediante los sistemas de innovación, lo que ocurre es que se abre la posibilidad de incrementar fuertemente la productividad y la variedad de bienes y servicios de una economía.

prioridad en el reconocimiento social de sus logros (Foray, 1991). Desde la perspectiva económica, el respeto a estas reglas es estrictamente necesario para asegurar la eficiencia estática (Nelson, 1959: 149-150), así como para favorecer el aprovechamiento de las externalidades ligadas a la ciencia (Pavitt, 1991). Pero ello implica que los incentivos para que el sector privado destine recursos a este tipo de investigación tendrán que ser mínimos y que, en consecuencia, deba ser el gobierno quien se ocupe de su financiación (Nelson, 1959; Arrow, 1962; Foray, 1991) a través de mecanismos como los aportados en los centros de supercomputación, para transferencia tecnológica de los resultados obtenidos en la investigación básica.

Los proyectos en ciencias puras solo son viables con una financiación proveniente de la Administración pública (Cano, 2008), y suponen avances importantes para la sociedad a largo plazo. En este sentido, la iniciativa pública para implantar centros de supercomputación se debe principalmente a la necesidad de contar con herramientas que permitan a las sociedades lograr cada vez mayores niveles de conocimiento en el menor plazo y se orienta, fundamentalmente, a desarrollar una nueva generación de profesionales y empresas en el ámbito local que ejerzan actividades alrededor de la ciencia y la tecnología con miras a conseguir una sociedad de mayor nivel intelectual y por tanto con un futuro más esperanzador. Los usuarios son esencialmente las empresas necesitadas de soporte informático de cálculo y las universidades y centros de investigación públicos (Cano, 2008).

GRÁFICO 4

Evolución prevista de la capacidad de los supercomputadores



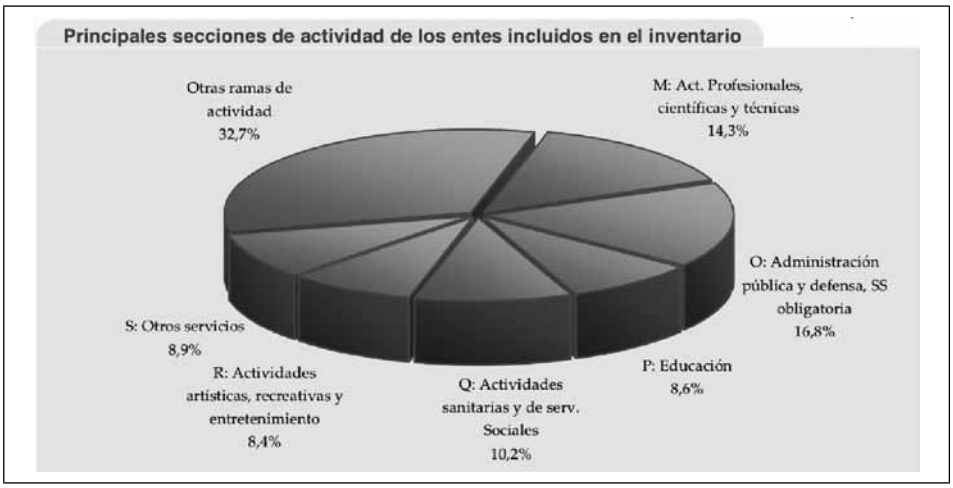
Fuente: Eye in the Sky Group.

La necesidad de desarrollar centros de supercomputación es clara, siendo necesario prever la evolución tecnológica de los mismos. En este sentido, la Ley de Moore[7] brinda proyecciones muy realistas que permiten calcular con relativa precisión dentro de cuánto tiempo es posible que las entidades gubernamentales, el ejército, las agencias de seguridad, las autoridades policiales, las grandes empresas privadas y los más importantes centros de investigación científica lograrán disponer de aparatos de cómputo que en pocos segundos descifrarán el funcionamiento secreto de cualquier sistema de encriptación, aleatorización o *Random Number Generation* (RNG), y dentro de cuánto tiempo tal capacidad de cómputo estará al alcance del consumidor común y corriente. El detalle de lo comentado se puede ver en el gráfico 4.

A modo de resumen, y como continuación al estudio de los tipos de entes con los que se gestionan las actividades de innovación, destacamos que un 14,3 % del total de entes existentes en España en el año 2011 se dedicaban a tareas denominadas de tipo "profesional, científicas y técnicas" (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5

Actividades desarrolladas por los entes públicos de las CCAA.
Informe "Inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas"



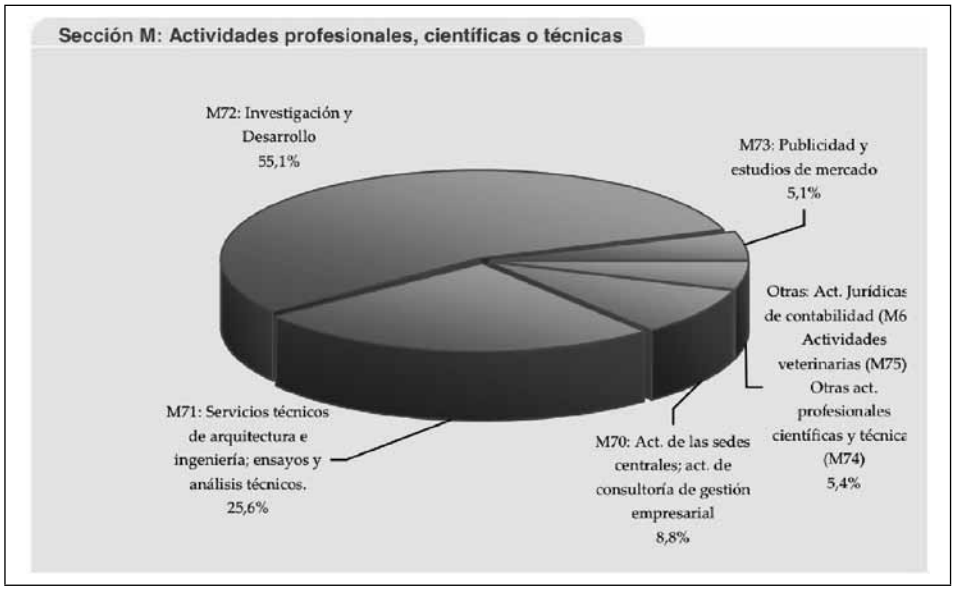
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

Dentro las actividades del apartado "profesional, científicas y técnicas", la mayor parte son las referidas a investigación y desarrollo, o similares; tal como se puede apreciar en el gráfico 6.

7 La Ley de Moore establece que aproximadamente cada 18 meses se duplica el número de transistores en un circuito integrado. Se trata de una ley empírica, formulada por el co-fundador de Intel, Gordon E. Moore el 19 de abril de 1965, cuyo cumplimiento se ha podido constatar hasta hoy.

GRÁFICO 6

Tipología de tareas de actividades profesionales, científicas y técnicas de los entes públicos de las CCAA. Informe "Inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas"



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN DE ESPAÑA CON LA DE OTROS PAÍSES EN RELACIÓN A LA FORMA JURÍDICA DE LOS CENTROS DE SUPERCOMPUTACIÓN

Un análisis comparativo de la forma en que las administraciones públicas gestionan los centros de supercomputación nos permite observar la gran similitud que hay en cuanto a la adopción de formas jurídicas que tienen este tipo de entidades. El interés del análisis está en advertir cómo países de muy distinta concepción y ubicación geográfica optan por fórmulas de entes instrumentales para gestionar este tipo de tareas, siendo muy importante destacar, sobre todo, la escasa presencia del sector privado como gestor de este tipo de centros, principalmente en sectores que son objeto de estudio en este trabajo, como el académico e investigador.

En próximas líneas observaremos la tipología de entes que existen en España, pudiendo analizar la similitud que hay en su variabilidad y tipología, con los casos estudiados a nivel internacional, lo cual nos permitirá extraer interesantes conclusiones.

Situación en España

Los supercomputadores hacen su aparición en España a finales de los años 80 del pasado siglo de la mano del Instituto Nacional de Meteorología[8]. Desde entonces, y de forma continua, el parque de supercomputadores de España ha ido incrementándose y renovándose tecnológicamente para evitar la obsolescencia.

La fórmula jurídica bajo la que se han gestionado este tipo de entidades ha sido variada, tal como veremos a lo largo del presente apartado, adaptándose en cada caso concreto a las necesidades del momento y a las circunstancias que permitieran una mayor flexibilidad a la hora de realizar los proyectos. Excepto el caso del Centro Informático Científico de Andalucía (CICA) que se establece como organismo sin personalidad jurídica –por lo tanto dependiente directamente de la Dirección General de Universidades e Investigación de la Consejería de Educación y Ciencia de la Comunidad Autónoma– otros centros son gestionados por universidades o bien bajo la fórmula de entidades con personalidad jurídica propia: fundaciones, empresas públicas o consorcios.

Actualmente, los supercomputadores en España se encuentran alojados en su inmensa mayor parte en instituciones públicas, registrándose un bajo porcentaje de los mismos en la industria privada.

Para optimizar las prestaciones de los supercomputadores en España, el entonces Ministerio de Innovación y Ciencia (MICINN), creó en 2007 la Red Española de Supercomputación (RES), que consiste en una estructura distribuida de supercomputadores para dar soporte a las necesidades de supercomputación de los diferentes grupos de investigación españoles. El avance en la investigación en muchos campos de la ciencia es hoy en día posible gracias a una estrecha interacción entre la base científico-teórica, los experimentos y la simulación por ordenador. El disponer de capacidad de cálculo suficiente es un activo decisivo para el desarrollo científico y tecnológico de un país. En la actualidad, la red se compone de ocho supercomputadores y está coordinada por el *Barcelona Supercomputing Center* (BSC). Los miembros de la RES son los siguientes centros:

- *MareNostrum* en el BSC de Barcelona.
- *Magerit* en el Centro de Supercomputación y Visualización de Madrid (CeSViMa) de la Universidad Politécnica de Madrid.
- *Altamira* en el Instituto de Física de Cantabria (IFCA) de la Universidad de Cantabria.

8 El Plan de Renovación Tecnológica llevado a cabo por el Instituto Nacional de Meteorología incluyó, a mediados de los años 80, la adquisición de un supercomputador empleado para mejorar los modelos numéricos de previsión del tiempo.

- *La Palma* en el Instituto de Astrofísica de Canarias.
- *Picasso* en la Universidad de Málaga.
- *Tirant* en la Universidad de Valencia.
- *Caesaraugusta* en el Instituto de Biocomputación y Física de Sistemas Complejos (BIFI) de la Universidad de Zaragoza.
- *Atlante* en el Instituto Tecnológico de Canarias de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

A continuación procedemos a describir las características, en lo relativo a su forma jurídica, de los centros de supercomputación existentes en España, que llevan a cabo tareas de apoyo a la innovación en el sector público:

Instituto de Astrofísica de Canarias

Año de creación: 1982

El Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC) es un centro de investigación español internacionalizado. Se trata de un consorcio público integrado por la Administración del Estado Español, la Comunidad Autónoma de Canarias, la Universidad de La Laguna y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) que además tiene participación de instituciones de 19 países. Algunos de estos países participan en la toma de decisiones gracias al Comité Científico Internacional (CCI). La supercomputación es una tarea adicional a su cometido principal, ya que, tal como se ha comentado, gestiona uno de los nodos de la RES.

Centro Informático Científico de Andalucía (CICA)

Año de creación: 1989

El CICA es un servicio administrativo sin personalidad jurídica, bajo la dependencia orgánica de la Dirección General de Universidades e Investigación de la Consejería de Educación y Ciencia. Depende de la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnológica de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía. En la actualidad gestiona las materias de Supercomputación de la Comunidad Autónoma y la gestión de la Red de Ciencia y Tecnología[9] de Andalucía.

9 La Red de Ciencia y Tecnología es un proyecto denominado RedIRIS, red académica y de investigación española que proporciona servicios avanzados de comunicaciones a la comunidad científica y universitaria nacional. Está financiada por el Ministerio de Economía y Competividad, e incluida en su mapa de

Sociedad Anónima de Gestión del Centro de Supercomputación de Galicia

Año de creación: 1993

En el órgano de gobierno participan la Xunta de Galicia con un 70% del capital y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) con el 30% restante. Su finalidad inicial fue dar impulso a la creación del Centro de Supercomputación de Galicia.

Instituto de Física de Cantabria

Año de creación: 1995

Se crea a través de un convenio de colaboración firmado entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y la Universidad de Cantabria. Gestiona, como una actividad accesoria, uno de los nodos de la RES.

Fundación del Centro de Supercomputación de Galicia

Año de creación: 2002

La creación de la Fundación CESGA ha sido promovida por la Sociedad Anónima de Gestión CESGA y el órgano de gobierno (Patronato) está compuesto, al igual que en el caso de la Sociedad Anónima, por la Xunta de Galicia y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Centro de Supercomputación y Visualización de Madrid (CeSViMa)

Año de creación: 2004

El CeSViMa es un centro creado por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) para suplir la carencia de recursos existentes para investigación. No tiene personalidad jurídica diferenciada de la Universidad.

Consorcio Centro de Supercomputación de Barcelona

Año de creación: 2005

Es un Consorcio cuyo órgano de gobierno está formado por el Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno de España (51%), la Generalitat de Catalunya (37%) y la Universidad Politécnica de Catalunya (12%).

Instalaciones Científico-Tecnológicas Singulares. Se hace cargo de su gestión la entidad pública empresarial Red.es, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo que establece convenios con distintos organismos de las comunidades autónomas para la gestión de las redes autonómicas.

Universidad de Málaga

Año de creación: 2006

El Centro de Supercomputación que tiene la Universidad de Málaga no tiene personalidad jurídica diferenciada de la universidad. Su origen está en una ampliación del supercomputador *MareNostrum* que dobla su capacidad reemplazando los nodos que dispone. Uno de estos nodos se crea en la Universidad de Málaga y da lugar al supercomputador denominado Picasso.

Universidad de Valencia

Año de creación: 2006

El Centro de Supercomputación que tiene la Universidad de Málaga carece de personalidad jurídica diferenciada de la universidad. Su origen se relaciona con la ampliación del supercomputador *MareNostrum* al doblar su capacidad para reemplazar los nodos que dispone. En la Universidad de Valencia se crea uno de tales nodos dándose lugar al supercomputador denominado *Tirant*.

Universidad de Zaragoza

Año de creación: 2006

La Universidad de Zaragoza pasó a formar parte de la Red Española de Supercomputación (RES), albergando el supercomputador denominado *Caesaraugusta*, uno de los siete superordenadores distribuidos por la geografía nacional con núcleo en *MareNostrum* (BSC-CNS) y conectados a través de redes de alta velocidad, que busca dar respuesta a las crecientes necesidades de computación de la investigación en España. El Centro de Supercomputación no tiene personalidad jurídica diferenciada de la propia universidad.

Fundación Parque Científico de Murcia, Centro de Supercomputación

Año de creación: 2007

El Centro de Supercomputación de Murcia es un organismo creado por la Fundación Parque Científico de Murcia –es decir no tiene personalidad jurídica distinta de la propia Fundación– en el año 2009, para difundir y prestar servicios de cálculo intensivo, promoviendo el I+D+i en la comunidad científica pública y privada.

El órgano de gobierno de la Fundación Parque Científico de Murcia es el Patronato, que está formado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Ayuntamiento de Murcia, la Universidad de Murcia y la Universidad Politécnica de Cartagena.

Fundación del Centro de Supercomputación de Castilla y León

Año de creación: 2008

El órgano de gobierno de la Fundación es el Patronato y está formado a partes iguales por la Junta de Castilla y León y la Universidad de León.

Fundación Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura (COMPUTAEX)

Año de creación: 2009

El órgano de gobierno de la Fundación es el Patronato y está formado por la Junta de Extremadura.

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Año de creación: 2009

El supercomputador *Atlante* es el octavo nodo en integrarse en la Red Española de Supercomputación en el año 2009. Este nodo está instalado en el Instituto Tecnológico de Canarias, en el Parque Científico Tecnológico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC). El Centro de Supercomputación no tiene personalidad jurídica diferenciada de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Situación en otros países

En el estudio de la Supercomputación a nivel internacional existe una herramienta de benchmarking muy desarrollada para analizar este tipo de instalaciones, así como de las instituciones que las alojan, se trata de la lista TOP500 que es elaborada semestralmente con los mayores 500 Supercomputadores a nivel mundial[10].

10 El proyecto nace por iniciativa del Catedrático de Ciencias de la Computación de la Universidad de Mannheim, Hans Meuer, creador, en 1986, de la *International Supercomputing Conference* que se celebra anualmente y en la que se establece el listado de los 500 Supercomputadores más potentes a nivel mundial

El proyecto TOP500 permite analizar los mayores supercomputadores por países, haciendo una comparativa entre ellos en función de la capacidad. Asimismo, la lista TOP500 permite estudiar las entidades que gestionan cada uno de los supercomputadores, por lo que se puede comprobar fácilmente la tipología de entes que existe en esta área y hacer una comparativa con el objeto de estudiar las similitudes entre el caso español y otros países en esta materia.

TABLA 2

Número de supercomputadores en las áreas académicas, gubernamentales y de investigación

País	Número de supercomputadores	% sobre el total
Alemania	30	6.00%
Arabia Saudita	4	0.80%
Australia	6	1.20%
Austria	2	0.40%
Bélgica	2	0.40%
Brasil	2	0.40%
Canadá	8	1.60%
China	61	12.20%
Corea del Sur	4	0.80%
Dinamarca	2	0.40%
España	2	0.40%
Estados Unidos	255	51.00%
Finlandia	2	0.40%
Francia	25	5.00%
India	2	0.40%
Irlanda	1	0.20%
Israel	2	0.40%
Italia	5	1.00%
Japón	26	5.20%
Noruega	1	0.20%
Países Bajos	1	0.20%
Polonia	5	1.00%
Reino Unido	27	5.40%
Rusia	12	2.40%
Singapur	2	0.40%
Suecia	5	1.00%
Suiza	4	0.80%
Taiwán	2	0.40%
Totales	**500**	**100%**

Fuente: Top500. *Supercomputer sites.*

En el listado publicado en junio de 2011 (ver tabla 2) podemos apreciar cómo del total de 500 instituciones analizadas, más de la mitad (255) están en Estados Unidos; le siguen en importancia, aunque a gran distancia, China (61), Alemania (30), Japón (26) y Francia (25). El resto corresponde a otras instalaciones europeas y de los demás continentes, pero en menor medida que los países mencionados.

En lo relativo a la tipología de uso de los supercomputadores contenidos en la citada tabla 2, destaca principalmente el uso industrial, seguido del académico y de investigación, tal como podemos observar en la tabla 3.

TABLA 3

Número de supercomputadores por segmento de destino de la lista TOP500

Segmento	N° unidades	% sobre el total
Académico	79	15.80%
Clasificado	8	1.60%
Gobierno	16	3.20%
Industria	285	57.00%
Investigación	105	21.00%
Vendedores	7	1.40%
Totales	**500**	**100%**

Fuente: Top500. *Supercomputer sites.*

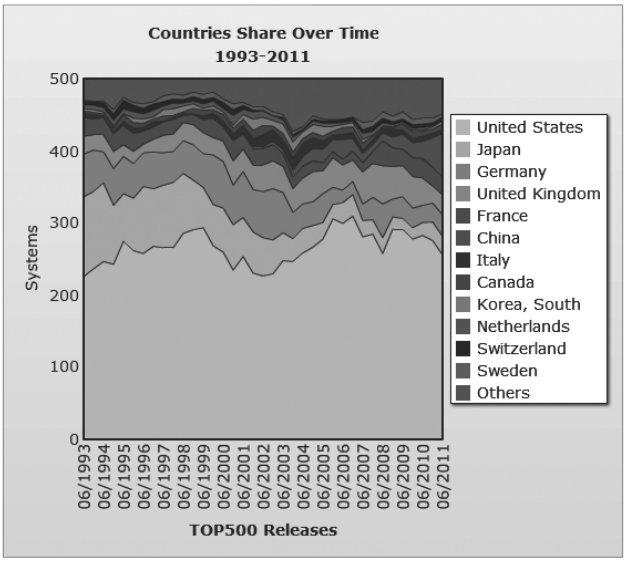
La evolución histórica de este tipo de instalaciones desde 1993, tanto por países como por segmento de destino, se puede observar en los gráficos 7 y 8. En los mismos se aprecia que, al igual que la lista referida en líneas anteriores –de junio de 2011– la primacía en número de centros de supercomputación la tiene Estados Unidos, destacando el gran avance que han tenido estos años países como China.

En lo relativo al tipo de segmento del usuario final de los supercomputadores, se destaca que la Industria continúa siendo el campo de mayor uso de este tipo de centros, a la vez que las áreas académicas y de investigación mantienen su importancia. Se puede concluir a la vista de estos gráficos que ha habido un trasvase –o transferencia– del área de investigación a la industria, por lo que la transferencia de tecnología ha seguido el camino indicado por diversos expertos.

En relación a las instalaciones destinadas a actividades de innovación, centraremos el análisis del presente estudio en los supercomputadores pertenecientes a los segmentos académico, de gobierno y de investigación. En la tabla 4 se puede observar, por países, el número de centros pertenecientes a los segmentos comentados.

GRÁFICO 7

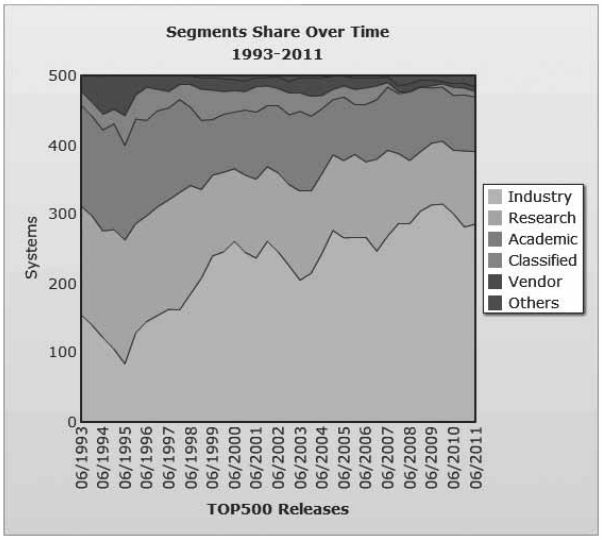
Evolución de supercomputadores registrados en el TOP500 por países



Fuente: Top500. *Supercomputer sites.*

GRÁFICO 8

Evolución de supercomputadores por segmento de actividad registrados en el TOP500 por países



Fuente: Top500. *Supercomputer sites.*

TABLA 4

Número de supercomputadores por países

País	Número de supercomputadores	% sobre el total
Alemania	18	9,00%
Arabia Saudita	1	0,50%
Australia	6	3,00%
Austria	2	1,00%
Bélgica	0	0,00%
Brasil	2	1,00%
Canadá	7	3,50%
China	6	3,00%
Corea del Sur	4	2,00%
Dinamarca	0	0,00%
España	2	1,00%
Estados Unidos	86	43,00%
Finlandia	1	0,50%
Francia	10	5,00%
India	1	0,50%
Irlanda	0	0,00%
Israel	0	0,00%
Italia	2	1,00%
Japón	19	9,50%
Noruega	1	0,50%
Países Bajos	1	0,50%
Polonia	3	1,50%
Reino Unido	7	3,50%
Rusia	10	5,00%
Singapur	1	0,50%
Suecia	5	2,50%
Suiza	4	2,00%
Taiwan	1	0,50%
Totales	**200**	**100%**

Fuente: Fuente: Top500. *Supercomputer sites.*

Por último, observamos en la tabla 5 la tipología de entes que gestionan los centros referidos en la tabla 4. En el gráfico 9 se puede analizar la misma información de forma resumida en porcentajes.

TABLA 5

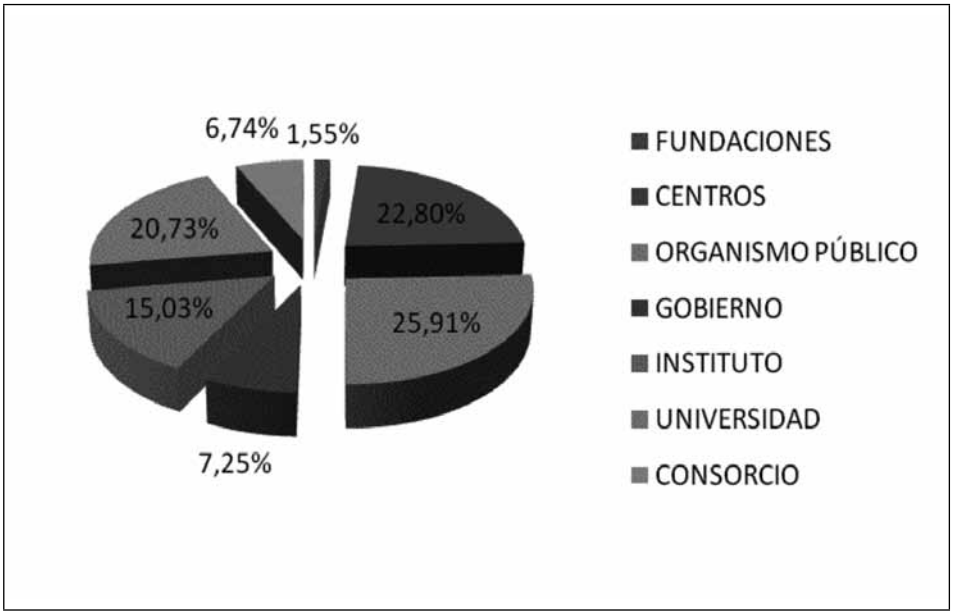
Tipología de ente instrumental que gestiona centros de supercomputación de los segmentos académico, de gobierno y de investigación

PAÍSES	PÚBLICO							PRIVADO
	Fundaciones	Centro	Organismo público	Gobierno	Instituto	universidad	Consorcio	Empresa
Alemania	1	3			8	6		
Arabia Saudí						1		
Australia		1	3					2
Austria						2		
Brasil			1		1			
Canadá						2	5	
China	1	1	2		1	1		
Corea del Sur		1	2		1			
España		1					1	
Estados Unidos		23	30	8		16	4	5
Finlandia	1							
Francia		3	6	1				
India					1			
Italia							2	
Japón		2	3		11	3		
Noruega						1		
Países Bajos							1	
Polonia		2				1		
Reino Unido		2	2			3		
Rusia		2		4	2	2		
Singapur		1						
Suecia		2		1	2			
Suiza					2	2		
Taiwán			1					
TOTALES	**3**	**44**	**50**	**14**	**29**	**40**	**13**	**7**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en Top500. *Supercomputer sites.*

GRÁFICO 9

Porcentaje de tipo de entes que gestionan los supercomputadores pertenecientes a los segmentos académico, de gobierno y de investigación



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 5.

Se puede observar la gran variedad de tipos de entes que gestionan los centros de supercomputación a nivel mundial, destacando los llamados Organismos Públicos, principalmente en los Estados Unidos de América. Muchos de estos organismos fueron creados en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y desarrollan tareas que han sido clave en la primacía económica norteamericana. Es importante indicar que resalta el papel de las universidades gestionando un alto porcentaje de estos centros, bien de forma directa o indirecta, principalmente a través de consorcios, centros o institutos.

Por último, destacamos que es escaso el número de fundaciones que gestionan este tipo de centros. No obstante, hay casos, como en los Estados Unidos, donde muchos de los entes que gestionan centros de supercomputación y adoptan la forma jurídica de Centros u Organismos Públicos han sido promovidos por la Fundación Nacional de Ciencia.

El rol del sector privado es prácticamente testimonial, incluso en economías tan dinámicas como la norteamericana.

6. CONCLUSIONES

Durante las últimas décadas, el desarrollo de infraestructuras de supercomputación ha tenido un importante desarrollo, siendo igualmente considerable la previsión de capacidad que este tipo de equipos aportará en los próximos años para solucionar problemas de gran complejidad que permitan el pleno desarrollo de las sociedades en campos tan importantes como la industria, las ciencias de la vida o la astronomía.

A lo largo del presente estudio se ha observado la importancia que, no sólo en España sino a nivel internacional, tienen los centros de supercomputación, por lo que el estudio de la tipología de entes que los gestionan se convierte en un evidente campo de interés para dar respuesta a las necesidades de los usuarios finales.

En resumen:

— La mayoría de los centros analizados en España (excepto el CICA de Andalucía) está gestionada por entes instrumentales, bien con personalidad propia o bien a través de universidades.

— A nivel internacional se da un fenómeno parecido, existiendo un número importante de entes gestionados por entidades públicas –principalmente universidades– muchas de las cuales tienen personalidad jurídica propia.

— Se observa que los centros de supercomputación han contribuido de forma clara al mayor desarrollo de las sociedades, tal como se puede observar en el caso de Estados Unidos, donde gran parte del desarrollo en áreas como la aeroespacial, la industria aeronáutica o farmacológica van ligados a la existencias de estos centros.

— En el futuro será de gran utilidad analizar de forma clara la mejor tipología de ente jurídico para la gestión de este tipo de entidades, cuya propia concepción requiere de procedimientos ágiles y eficientes.

Como estudios futuros a la presente investigación se podría considerar la creación de herramientas para ayudar a la elección de la forma jurídica ideal para la creación de centros de supercomputación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Albuquerque, F. (1996), *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*. Santiago de Chile: ILPES.

Almagarmid, A.K. *et al.* (2008), "Community-Cyberinfrastructure-Enabled Discovery in Science and Engineering", *IEEE Computing in Science and Engineering*, 10(5): 46-53.

Amengual Antich, J. (2009), "El control de los entes instrumentales", *Auditoría Pública*, 49: 51–62.

Arrow, K. (1962), "Economic welfare and the allocation of resources for invention", en R. Nelson, ed., *The Rate and Direction of Inventive Activity*. New Jersey: Princeton University Press.

Ávila Orive, J.L. (2002), *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas.

Baena del Alcázar, M. (1992), *Instituciones Administrativas*. Madrid: Marcial Pons.

Baena del Alcázar, M. (1988), *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.

Barcena, I, Becerra, J.A., Fernández, C. *et al.* (2004), "Entorno de supercomputación Grid para aplicaciones de altas demandas". *Boletín de RedIRIS*, 66-67: 17-20.

Borrajo Iniesta, I. (1993), "El intento de huir del Derecho Administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 78: 233-249.

Borrás, S. y Lundvall, B. (2003), "Repensant la racionalitat de les polítiques científiques, tecnològiques i d'innovació des de la perspectiva del coneixement", *Coneixement i Societat, Revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, 3: 6-25.

Braczyck, H.J., Cooke, P. y Heidenreich, R., eds. (1996), *Regional Innovation Systems*. Londres: London University Press.

Buesa, M. (1996), "Empresas innovadoras y política tecnológica en el País Vasco: una evaluación de los Centros Tecnológicos", *Economía Industrial*, 312.

Buesa, M., Casado, M., Heijs, J. *et al.* (2002), *El sistema regional de innovación de la Comunidad de Madrid.* Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. En línea: <http://eprints.ucm.es/6782/1/30-01.pdf> (consulta: 2 junio 2012).

Cano, I. (2007): "Pioneros del 'Grid' en el mundo de la administración pública y los negocios". *Tendencia21.* En línea: <http://www.tendencias21.net/supercomputacion/Pioneros-del-Grid-en-el-mundo-de-la-administracion-publica-y-los-negocios_a1.html> (consulta: 17 octubre 2011).

Cano, I. (2008), "La nueva generación de Centros de Supercomputación". *Tendencias21.* En línea: <http://www.tendencias21.net/supercomputacion/La-nueva-generacion-de-Centros-de-Supercomputacion_a6.html> (consulta: 17 octubre 2011).

Chen, D.H.C. y Dahlman, C.J. (2004), "Knowledge and Development: a Cross– Section Approach". *Social Science Research Network.* En línea: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=616107> (consulta: 2 junio 2012).

COTEC (2004), *El sistema español de innovación. Diagnósticos y recomendaciones*. Madrid: Fundación COTEC para la innovación tecnológica.

Dasgupta, P. y David, P. (1987), *Priority, secrecy, patents and the socio-economic of science and technology*. Londres: CEPR.

Edquist, C., ed. (1997), *Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*. Londres/Washington: Routledge.

Foray, D. (1991), "Économie et politique de la science: les développements théoriques récents", *Revue Française d'Économie,* 6(4): 53-87.

Freeman, C. (1987), *Technology and economic performance: Lessons from Japan*. Londres: Pinter Publishers.

García de Enterría, E. y Ramos Fernández, T. (1993), *V Curso de Derecho Administrativo.* Madrid: Cívitas.

Guellec, D. y Van Pottelsberghe de la Potterie, B. (2001), "R&D and Productivity Growth: Panel Data Analysis of 16 OECD Countries". *OECDiLibrary*. En línea: <http://dx.doi.org/10.1787/652870318341> (consulta: 2 junio 2012).

Koschaatzky, K., Kulicke, M. y Zenker, A., eds. (2000), *Innovation Networks.* Heidelberg: ISI.

Meilán Gil, J.L. (1996), "La Administración Pública a partir de la Constitución Española de 1978", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16(47): 55-100.

Lederman, D. y Maloney, W. (2003), "R&D and development". *Social Science Research Network.* En línea: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=402480> (consulta: 2 junio 2012).

Leydesdorff, L. y Etzkowitz, H. (2001), "The transformation of university-industry-government relations", *Electronic Journal of Sociology*, 5(4). En línea: <http://www.sociology.org/content/vol005.004/th.html> (consulta: 28 octubre 2011).

Linde Paniagua, E. (1998), "El Derecho administrativo como derecho instrumental versus la huida del derecho administrativo", *Revista del Poder Judicial*, 49: 579-618.

Lundvall, B., ed. (1992), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter Publishers.

Martín-Retortillo, S. (1996), "Reflexiones sobre la huida del Derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, 140: 25-67.

Milone, D., Azar, A. y Rufiner, L. (2002), "Supercomputadoras basadas en 'clusters' de PCs. Trabajo de desarrollo tecnológico realizado en el Laboratorio de Cibernética de la Facultad de Ingeniería (UNER)". *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, XVIII(25). En línea: <http://fich.unl.edu.ar/sinc/publications/2002/MAR02/sinc_MAR02.pdf> (consulta: 2 junio 2012).

Ministerio de Economía y Hacienda (2003), *Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003.* Madrid: MEH.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2011), *Informe Inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Moraleda, A. (2007), "Supercomputación: un salto cualitativo para la competitividad de la economía española", *Economistas*, 26(116): 294-297.

Navarro, M. (2002), "El marco conceptual de los Sistemas de Innovación Nacionales y Regionales", *Revista Madri+d*, 4: 87-102.

Navarro, M. y Zubiaurre, A. (2003), "Los Centros Tecnológicos y el sistema regional de la innovación. El caso del País Vasco", *Documento de Trabajo, nº 38.* Madrid: Instituto de Análisis Industrial y Financiero de la Universidad Complutense. En línea: <http://eprints.ucm.es/6813/1/38-03.pdf> (consulta: 2 junio 2012).

Nelson, R.R. (1959), "The Simple economics of basic scientific research", *Journal of Political Economy*, 67(3): 297-306.

Nelson, R., ed. (1993), *National Innovation Systems. A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.

OCDE (1997), *National Innovation Systems.* París: OCDE.

OCDE (1999), *Managing National Innovation Systems*. París: OCDE.

OCDE (1999), *Managing National Innovation Systems*. París: OECD.

OCDE (2004), *Measuring Knowledge Management in the Business Sector. First steps.* París: OECD/Ministry of Industry of Canada.

Ondátegui, J.C. (2000), "Parques científico-tecnológicos en España: las fronteras del futuro", en J.L. Alonso y R. Méndez, eds., *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Madrid: Cívitas.

Pavitt, K. (1991), "¿Dónde reside la utilidad económica de la investigación básica?", *Arbor*, 546: 31-56.

Pérez Mato, J. (2008), "Supercomputadores, historia y actualidad. MP para Comunicaciones". ETSIT-ULPG. En línea: <http://www.iuma.ulpgc.es/~nunez/clases-micros-para-com/mpc0809-trabajos/mpc0809JavierPerezMatosupercomputadores_ppt.pdf> (consulta: 25 octubre 2011).

Putnam, R. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Romer, P. (1990), "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, 98(5): 71-102.

Romera, F., Font, A. y Ondátegui, J.C. (2000), *Los parques científicos y tecnológicos. Los parques en España*. Madrid: Fundación Cotec.

Schumpeter, J.A. (1944), *Teoría del desenvolvimiento económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Schumpeter, J.A. (1984), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Folio.

Soete, L. *et al*. (2002), *Benchmarking national research policies: The impact of RTD on competitiviness and employment (IRCE).* Bruselas: Comisión Europea. En línea: <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/era/docs/bench_irce_0802.pdf> (consulta: 2 junio 2012).

Vence Deza, X. (2007), *Crecimiento y políticas de innovación: nuevas tendencias y experiencias comparadas*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Villar Palasí, J.L. (1950), "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo". *Revista Administración Pública*, 3: 53-130.

Villar y Romero, J.M. (1958), "Ferrocarriles", en *Nueva Enciclopedia Jurídica.* Barcelona: Seix.

Zubiaurre, A. (2000), *La innovación en las empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Tesis Doctoral. San Sebastián: ESTE-Universidad de Deusto.

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 8, julio-diciembre 2012, pp. 99-113
ISSN: 1134-6035

Atención al usuario y comunicación en los portales web de salud autonómicos en España

Xosé María Mahou Lago
Universidad de Vigo
xmahou@uvigo.es

Ramón Bouzas Lorenzo
Universidad de Santiago de Compostela
ramon.bouzas@usc.es

Resumen
Se presentan los resultados de un estudio llevado a cabo durante 2011 mediante las técnicas de test heurístico y e-usuario misterioso, sobre la variedad y eficacia de los dispositivos de comunicación vía web puestos por las administraciones autonómicas españolas al servicio de los ciudadanos dentro del área de salud. Los resultados demuestran, en general, que las webs gestionadas por las administraciones autonómicas ofrecen un potencial tecnológico muy superior al que exige la reducida gama de prestaciones que en la actualidad se ofrecen a los usuarios de los servicios de salud. Asimismo, los datos recabados ponen en evidencia graves deficiencias en la oferta y la gestión de los dispositivos de comunicación con los usuarios y, en especial, los que estimulan la captación de feedback *a través de la participación activa de los ciudadanos, componiendo un panorama todavía alejado de un empleo aceptable de un modelo de e-salud 2.0.*

Palabras clave
e-Gobierno, portal web, políticas públicas, comunicación, salud.

User support and communication in health web portals of the Spanish Autonomous Administrations

Abstract
Based on the use of heuristic test and e-mystery user techniques, the article presents the results of a study conducted in 2011 about the variety and effectiveness of web-based communication devices laid by the Spanish regional governments in order to provide health services to citizens. The results show that the websites operated by regional governments offer much higher technological capabilities than those required by the narrow range of benefits currently offered to users of health services. Also, data collected highlights serious shortcomings in the supply and management of communication devices, especially those that encourage citizens' feedback through their active participation. Results depict a panorama still far from a reasonable use of an e-health 2.0 model.

Keywords
e-Government, web portal, public policy, communication, health.

Recibido: 9 de febrero de 2012
Aceptado: 11 de junio de 2012

1. INTRODUCCIÓN

Los progresos logrados en la interacción entre los ciudadanos y las Administraciones a través de Internet (Comisión Europea, 2002; OCDE, 2005; UNDESA, 2010) han contribuido a transformar el modo de entender las relaciones entre los diversos actores involucrados en el proceso de implementación de políticas públicas y, en concreto, en la provisión de servicios públicos. Se produce lo que se ha denominado el giro al usuario, metáfora empleada para poner de relieve la necesidad de que las Administraciones se preocupen de las demandas e intereses de aquellos a los que sirven (Schedler y Proeller, 2003).

La materialización del propósito de servir a los ciudadanos con mayor eficiencia, en un entorno de e-gobierno 2.0, puede encontrarse en la transición desde una oferta de sitios web institucionales centrados en la provisión de información sobre la propia organización, y su gama de servicios públicos, a la activación de portales sectoriales.

El portal, vía de entrada única e integrada que facilita a usuarios externos e internos el acceso a recursos y servicios oficiales relacionados con un área competencial, representa un avance en el enfoque de provisión de e-servicios y aspira a convertirse en una herramienta de gran potencial en la implementación de políticas públicas.

El presente trabajo[1], que toma como objeto de análisis los portales de los servicios públicos autonómicos, responde al objetivo de informar acerca del nivel de desarrollo alcanzado por los dispositivos de comunicación web en el marco de la provisión de información y servicios públicos relacionados con la salud, una de las áreas en las que con mayor visibilidad y utilidad social se han producido avances en la oferta de servicios electrónicos y mecanismos de participación (Comisión Europea, 2004; Andreassen *et al.*, 2007; Eysenbach, 2008; OMS/WHO, 2011).

2. MÉTODO

El método empleado para el análisis de la capacidad de comunicación de las webs autonómicas de salud se inspiró en los estudios que durante los últimos veinte años se han hecho sobre usabilidad, y tomó como unidad de análisis la web de salud de cada administración autonómica, cuya arquitectura arquetípica presenta hasta cuatro puntos de acceso para el usuario: el portal principal de la administración autonómica, el portal del departamento sectorial (consejería), el portal del servicio autonómico de salud y el portal temático (especializado en temas salud) gestionado por la propia administración (tabla 1).

1 Los datos que se exponen son el resultado de una parte del proyecto de investigación *Barreras al Gobierno Electrónico. El Empleo de las TIC en la Política Sanitaria Autonómica. Un Enfoque desde las Relaciones Intergubernamentales* (CSO2009-09169).

TABLA 1

Disponibilidad de vías de acceso a las webs de salud gestionadas por las administraciones autonómicas 2011[2]

	Portal Administración autonómica	**Departamento de Salud**	**Servicio de Salud autonómico**	**Portal de Salud autonómico**
Andalucía	Sí	Sí (compartida con portal)	Sí	Sí (compartida con departamento)
Aragón	Sí	Sí	Sí	Sí
Asturias	Sí	Sí	Sí (compartida)	
Baleares	Sí	Si (compartida)		Sí
Canarias	Sí	Sí	Sí	No
Cantabria	Sí	No	Sí	No
Castilla y León	Sí	Sí	Sí (compartida)	
Castilla-La Mancha	Sí	Sí	Sí	No
Cataluña	Sí	Sí	Sí	No
Madrid	Sí	Sí	No	Sí
Valencia	Sí	Sí (compartida)		No
Extremadura	Sí	Sí	No	Sí
Galicia	Sí	Si (compartida)		No
La Rioja	Sí	No	No	Sí
Navarra	Sí	Sí	Sí	Sí
País Vasco	Sí	Sí	Sí	Sí
Murcia	Sí	Sí	Sí (compartida)	

Fuente: Elaboración propia.

El procedimiento seguido se basó en la utilización de dos técnicas: examen heurístico (usabilidad técnica y comunicación) y experimento de e-usuario misterioso.

El examen heurístico o test de experto se aplicó entre el 16 de enero y el 28 de febrero de 2011 al estudio de la usabilidad técnica y al de los dispositivos de comunicación. Se trata de un método de diagnóstico a través del cual, personal cualificado analiza la página web y describe los problemas potenciales de ésta en relación con su visibilidad, diseño, eficiencia, funcionalidad y fiabilidad (Nielsen, 1994; Dumas y Redish, 1999; Kruk, 2000; Hassan y Martin, 2003).

2 La información expuesta corresponde a la oferta de webs a mes de marzo de 2011.

El modelo de *check-list* para el examen heurístico de usabilidad técnica abarcó cinco parámetros: buscabilidad (la página debe resultar visible para el usuario, disponiendo de un entorno singularizado y gozando de las mejores posiciones en los motores de búsqueda[3]); identidad (la página debe aportar suficiente información sobre la organización a la que pertenece); diseño-estilo (la interfaz del sitio debe ser amigable y atractiva para el usuario); navegabilidad (la página debe facilitar el desplazamiento del usuario y su acceso a los contenidos dentro del sistema) y seguridad (la página debe garantizar una experiencia de navegación lo más confidencial posible, la preservación, con todas las garantías legales, de los datos generados por la comunicación con el usuario, así como la protección de éste frente a un uso no autorizado de tales datos por terceros).

Teniendo en cuenta las directrices del consorcio World Wide Web –W3C– y la literatura sobre usabilidad y e-gobierno, se otorgó el siguiente peso a cada uno de los cinco parámetros: buscabilidad (15%), identidad (8%), diseño-estilo (30%), navegabilidad (35%) y seguridad (12%). Para comprender los cinco parámetros, se emplearon 41 indicadores cuyas escalas se ajustaron a la disponibilidad de cada elemento examinado, al nivel de calidad de los dispositivos y a su rendimiento.

Por otra parte, desde el punto de vista de la comunicación, el *check-list,* que contenía 11 indicadores, prestó atención a la oferta de dispositivos que favorecen la relación bidireccional y, en especial, la comunicación sincrónica con el usuario. El peso otorgado a cada uno de los tres parámetros examinados en relación con la comunicación (atención al usuario, 40%; consulta, 30% y debate, 30%) tuvo en cuenta la importancia de un servicio al usuario lo más completo posible en el marco de la tecnología actualmente disponible.

Por su parte, el experimento de e-usuario misterioso se empleó para evaluar, desde la perspectiva de un usuario de servicios de salud, la capacidad de respuesta por parte de las administraciones (Voss, 2000; Leuenberger *et. al*., 2003; Matzler, *et al*., 2005).

A través del dispositivo de contacto proporcionado por el portal, empleando identidades falsas, se demandó, durante la segunda quincena de julio de 2011, atención sobre cinco requerimientos: información sobre un tema concreto de salud (vacunas y precauciones para un viaje al extranjero), indicaciones sobre el procedimiento a seguir en un servicio incluido en el catálogo *on line* (petición de cita médica), indicaciones sobre el procedimiento a seguir en un servicio *off line* (cumplimentación de un consentimiento informado), información sobre el acceso a datos personales que obran en poder de otra administración relacionados con el área de salud cuando el ciudadano ha trasladado su residencia a otra comunidad autónoma (historia clínica) y formulación de una sugerencia (posibilidad de solicitar cita médica a través del móvil).

3 Para el examen de la buscabilidad se consideró suficiente tomar como referencia el motor de búsqueda de Google, poseedor, según el *Search Engine Barometer* (2011), del 95,3 por ciento de cuota de mercado. (AT Internet, 2011).

Los indicadores utilizados para medir la calidad de atención al ciudadano fueron: tiempo de respuesta; calidad del formato de respuesta (estructura, identificación del emisor y estilo); claridad (comprensibilidad) y calidad de la información suministrada (nivel de ajuste y de la respuesta a la demanda del usuario –excepto en la formulación de la sugerencia–, completud e información de referencia y contacto).

3. RESULTADOS

Usabilidad

Las prestaciones relacionadas con la usabilidad técnica son, en general, adecuadas en las webs autonómicas de salud (tabla 2).

TABLA 2

Calidad de prestaciones de usabilidad técnica ofrecidas por los portales autonómicos de salud

	Buscabilidad (15%)	Identidad (8%)	Diseño-Estilo (30%)	Navegabilidad (35%)	Seguridad (12%)	TOTAL (Sobre 100)
Andalucía	4,5	8	28,4	24,1	12	**77,0**
Aragón	8,2	6	18,8	20,8	4,5	**58,4**
Asturias	4,5	8	26,1	20,8	7,5	**66,9**
Baleares	6	7	24,9	19,8	4,5	**62,3**
Canarias	9	7	17,3	23,6	7,5	**64,4**
Cantabria	15	7	8,07	16,5	12	**58,6**
Castilla-La Mancha	9	8	23,0	25,5	9	**74,6**
Castilla y León	9	8	24,9	17,0	4,5	**63,5**
Cataluña	4,5	7	28,4	24,5	4,5	**69,0**
Madrid	9	8	30,0	23,6	12	**82,6**
Valencia	9	6,5	17,6	19,8	12	**64,0**
Extremadura	15	7	28,4	23,6	0	**74,1**
Galicia	15	8	27,6	19,8	9	**79,5**
La Rioja	15	7	25,3	27,4	12	**86,8**
Navarra	0	4	24,9	22,2	7,5	**58,7**
País Vasco	15	6	26,9	26,9	9	**85,8**
Murcia	15	7	26,5	22,2	12	**82,7**
Media	**9,5**	**7,0**	**23,9**	**22,2**	**8,2**	**71,1**

Fuente: Elaboración propia.

En concreto, los problemas detectados en lo que concierne a la buscabilidad están relacionados con la confusión que en algunos casos crea la diversidad de vías de ingreso en las webs autonómicas y el hecho, especialmente visible en las comunidades autónomas con menor puntuación, de que su posición en motores de búsqueda no resulte en todos los casos destacada.

En lo que atañe a la identidad, el estudio revela, prácticamente, la inexistencia de problemas: se informa adecuadamente de la entidad que respalda el portal, y una vez en la página correspondiente, el empleo de logotipos y *tagline* no suscitan dudas al usuario sobre el sitio web en el que se encuentra. Las comunidades más deficitarias al respecto muestran debilidades en la desaparición del logo identificador en páginas secundarias o, incluso, en la ausencia de datos que familiaricen (etiqueta "acerca de") al usuario con la actividad de la entidad que patrocina la página.

Los resultados relacionados con el diseño de las webs son, en general, positivos, pero no ocultan la presencia de anomalías importantes en algunos casos: diseños con escaso atractivo, empleo de etiquetas poco descriptivas o ambiguas –sirva de ejemplo el uso de la etiqueta "instrucciones previas" para aludir al acceso a los registros de voluntades anticipadas-, oferta inexistente o defectuosa de catálogos de servicios *on line,* presentaciones de contenidos no perfilados en función del tipo de usuarios, uso inadecuado del tamaño de los textos o falta de dispositivos multimedia asociados.

En la misma línea, los datos obtenidos sobre navegabilidad ofrecen, en general, una impresión favorable. Las deficiencias más graves detectadas atañen al mal funcionamiento de los dispositivos de elección de idioma (imposibilidad generalizada de acceder a los contenidos en, al menos, una lengua extranjera; a la alteración de la estructura de contenidos al cambiar la elección entre lenguas cooficiales); a la ausencia o mal funcionamiento de los motores de búsqueda propios o a la imposibilidad de acceder de forma rápida a los contenidos más buscados.

Por último, los datos relacionados con la seguridad revelan, nuevamente, una impresión tolerable, aunque cabe poner en evidencia la injustificable inexistencia de mecanismos de interacción mediante certificado digital o e-DNI en las comunidades autónomas que recibieron menor puntuación.

Comunicación

Al valorar la comunicación desde la perspectiva de test de experto se comprobó la disponibilidad de nueve dispositivos: asistente virtual, servicio de correo electrónico ofrecido por la propia entidad, dirección de correo electrónico de contacto, buzón virtual, repositorio de sugerencias y/o reclamaciones *on line,* medios de captación de opiniones de los usuarios (vía encuesta), foros de debate y consulta y, finalmente, presencia activa del organismo en redes sociales.

Los resultados obtenidos indican que el déficit de prestaciones ligadas a los mecanismos de comunicación es alarmante (tabla 3).

TABLA 3

Calidad de prestaciones relacionadas con los dispositivos de comunicación ofrecidos por las webs autonómicas de salud

	Atención (40%)	**Consulta y debate (30%)**	**Sugerencias y reclamaciones (30%)**	**TOTAL (Sobre 100)**
Andalucía	24	0	30	**54**
Aragón	12	0	0	**12**
Asturias	32	0	15	**47**
Baleares	4	0	30	**34**
Canarias	4	0	30	**34**
Cantabria	4	0	0	**4**
Castilla-La Mancha	0	0	30	**30**
Castilla y León	24	15	30	**69**
Cataluña	16	15	30	**61**
Madrid	20	0	30	**50**
Valencia	4	0	0	**4**
Extremadura	24	15	0	**39**
Galicia	12	15	30	**57**
La Rioja	24	0	30	**54**
Murcia	12	0	30	**42**
Navarra	28	0	0	**28**
País Vasco	20	0	30	**50**
Media	**15,5**	**3,5**	**20,2**	**39,3**

Fuente: Elaboración propia.

En particular, en lo que atañe a los dispositivos de atención al usuario (tabla 4), aunque se constata la generalización del buzón virtual como principal vía de contacto con la Administración y la disponibilidad de mecanismos para la formulación de reclamaciones, la lista de irregularidades detectadas es extensa:

— Funcionamiento defectuoso de los asistentes virtuales: operan de facto como repositorios no interactivos de "preguntas frecuentes" o motores de búsqueda propios, pero nunca como dispositivos de mensajería instantánea.

— Remisión de las consultas de los usuarios a buzones virtuales "únicos", no especializados sectorialmente, para toda la Administración.

— Reducción de los mecanismos de participación a foros centralizados para toda la Administración, no especializados sectorialmente.

— Inexistencia o ubicación dificultosa de indicaciones de direcciones electrónicas de contacto en la página principal.

— Oferta de direcciones presuntamente orientadas a la atención sectorial al usuario (temas de salud) con destino a *webmaster*.

— Imposibilidad de acceder a redes sociales (allí donde permanecen activas) desde la página del portal.

— Desatención de cuentas en redes sociales.

— Remisión de las consultas en redes sociales a cuentas no especializadas sectorialmente.

— Alusión a mecanismos de participación *on line* no disponibles.

— Incapacidad de realizar sugerencias *on line* (necesidad de descargar formato en "pdf" y continuación de trámite *off line*).

— Ausencia de indicaciones de la dirección de e-mail de contacto.

Los mecanismos asociados a un enfoque de prestación de servicios y atención a los usuarios planteado desde la perspectiva de participación *on line*, en suma, próximos a las aspiraciones de las propuestas del e-gobierno 2.0, resultan deficitarios o infraadministrados: solo una Comunidad Autónoma recaba regularmente opiniones de los usuarios, tres mantienen activados foros de debate en relación con temas de salud, once permiten al usuario realizar sugerencias y solo seis disponen y nutren adecuadamente sus cuentas respectivas en redes sociales (tabla 4).

Son varias las webs autonómicas de salud que anuncian una próxima oferta de mecanismos de expresión de opiniones, expectativas, necesidades y sugerencias, así como dispositivos de captación de información y participación a través de foros y encuestas o, incluso, la apertura de nuevos canales interactivos de intercambio de experiencias que permitan la mejora de los servicios de salud, potencien el papel de los usuarios y las asociaciones en el diseño de la política sanitaria y posibiliten la intervención de la ciudadanía en la resolución de sus problemas de salud, complementando la acción de los servicios sanitarios. No obstante, por el momento, el nivel de desarrollo de dispositivos adecuados de comunicación y participación *on line* es muy bajo.

TABLA 4

Disponibilidad de medios de atención (on line) al usuario y estímulo de su participación ofrecidos por los portales autonómicos de salud

	Medios de atención (on line)					**Dispositivos de participación ciudadana**			
	Asistente virtual	**e-mail exclusivo**	**e-mail**	**Buzón virtual**	**Formulación de reclamación**	**Encuesta**	**Foros**	**Sugerencias**	**Cuenta en red social**
Andalucía	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Aragón	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No
Asturias	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Baleares	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Canarias	No	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No
Cantabria	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Castilla-La Mancha	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Castilla y León	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Cataluña	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Madrid	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Valencia	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Extremadura	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Galicia	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
La Rioja	No	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Murcia	No	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Navarra	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí
País Vasco	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

Atención (vía web) al usuario

Únicamente 9 administraciones[4] han respondido a alguna de las demandas formuladas a través del experimento de e-usuario misterioso (tabla 5), siendo la de Aragón la única que responde a las cinco consultas planteadas.

4 Al no recibir respuesta a las consultas planteadas, no se incluyen en la tabla 5 las siguientes comunidades autónomas: Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, La Rioja, País Vasco y Murcia.

De la batería de requerimientos de información propuestos, la consulta relacionada con la tramitación de cita previa a través de Internet es la más atendida por los gestores de las webs autonómicas, pero ni siquiera por la totalidad de las comunidades autónomas que responden; con una frecuencia aún menor, las respuestas sobre las peticiones de información sobre un tema general de salud y sobre un procedimiento *off line* componen un segundo perfil de respuesta; finalmente, las consultas sobre la posibilidad de acceso a la historia clínica, en caso de desplazamiento a otra comunidad autónoma, y sobre el modo de realizar una sugerencia sobre el funcionamiento del sistema de salud son satisfechas solo por cinco administraciones autonómicas.

TABLA 5

Calidad de atención (vía web) al usuario en las páginas web de salud de las administraciones autonómicas[5]

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Tipo de consulta	Tiempo de respuesta (25%)	Formato de respuesta (25%)	Claridad de la información suministrada (25%)	Calidad de información suministrada (25%)	Puntuaciones parciales (Máx. 475)	Puntuación total (/100)
Andalucía	C1	25	25	25	25	**100**	**65,2**
	C2	25	15	25	25	**90**	
	C3	NC	NC	NC	NC	**NC**	
	C4	20	25	0	0	**45**	
	C5	25	25	25	NP	**75**	
Aragón	C1	20	5	15	25	**65**	**61,0**
	C2	20	15	25	25	**85**	
	C3	20	5	5	5	**35**	
	C4	20	15	15	15	**65**	
	C5	20	5	15	NP	**40**	
Baleares	C1	25	25	15	5	**70**	**72,6**
	C2	25	25	25	25	**100**	
	C3	25	25	25	25	**100**	
	C4	NC	NC	NC	NC	**NC**	
	C5	25	25	25	NP	**75**	

5 Tipos de consulta planteada: C1, Precauciones a adoptar en desplazamientos al extranjero; C2, Petición *via web* de cita en atención primaria; C3, Acceso a historia clínica; C4, Consentimiento informado; C5, Procedimiento para formular sugerencias; NC: No contesta; NP: No procede.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Tipo de consulta	Tiempo de respuesta (25%)	Formato de respuesta (25%)	Claridad de la información suministrada (25%)	Calidad de información suministrada (25%)	Puntuaciones parciales (Máx. 475)	Puntuación total (/100)
Castilla-La Mancha	C1	NC	NC	NC	NC	**NC**	**29,4**
	C2	NC	NC	NC	NC	**NC**	
	C3	20	25	25	25	**95**	
	C4	NC	NC	NC	NC	**NC**	
	C5	25	5	15	NP	**45**	
Castilla y León	C1	NC	NC	NC	NC	**NC**	**37,8**
	C2	15	15	15	15	**60**	
	C3	15	15	15	15	**60**	
	C4	15	15	15	15	**60**	
	C5	NC	NC	NC	NP	**NC**	
Madrid	C1	25	25	25	25	**100**	**57,8**
	C2	25	25	25	25	**100**	
	C3	NC	NC	NC	NC	**NC**	
	C4	20	25	15	15	**75**	
	C5	NC	NC	NC	NP	**NC**	
Valencia	C1	20	5	15	5	**45**	**49,4**
	C2	20	15	15	15	**65**	
	C3	20	15	15	15	**65**	
	C4	15	15	15	15	**60**	
	C5	NC	NC	NC	NP	**NC**	
Extremadura	C1	NC	NC	NC	NP	**NC**	**11,5**
	C2	25	15	15	0	**55**	
	C3	NC	NC	NC	NC	**NC**	
	C4	NC	NC	NC	NC	**NC**	
	C5	NC	NC	NC	NP	**NC**	
Galicia	C1	20	25	25	25	**95**	**73,6**
	C2	25	25	25	25	**100**	
	C3	NC	NC	NC	NC	**NC**	
	C4	15	25	25	25	**90**	
	C5	15	25	25	NP	**65**	
Navarra	C1	15	15	15	15	**60**	**45,2**
	C2	15	25	25	25	**90**	
	C3	NC	NC	NC	NC	**NC**	
	C4	10	25	15	15	**65**	
	C5	NC	NC	NC	NP	**NC**	

Fuente: Elaboración propia.

La receptividad pobre de los gestores de servicios públicos autonómicos de salud a las consultas realizadas vía web es compensada por el logro de una calidad de respuesta aceptable –oscila entre los 60 y 82 puntos porcentuales en una escala en la que la proximidad a 100 connotaría los niveles máximos de calidad-–correspondiente a un patrón de atención en el que la respuesta al usuario se produce entre las 36 y 48 horas tras efectuarse la consulta, mediante el empleo de un formato bien estructurado (7,3 puntos sobre 10) y comprensible (7,4 puntos sobre 10), aunque no completamente ajustado (6,9 puntos sobre 10) a la temática planteada, ni abundante en lo relativo a la facilitación de información complementaria así como a datos de referencia y contacto que, eventualmente, permitan al usuario proseguir su búsqueda de información.

TABLA 6

Resultados generales del examen a las prestaciones de usabilidad, dispositivos de comunicación y calidad de atención al usuario en los portales autonómicos de salud[6]

	A Usabilidad (/100)	B Comunicación (/100)	C Atención al usuario (/100)	Total A+B (/200)	Total A+B+C (/300)	Total (/10)
Andalucía	**77,0**	**54**	**65,2**	**131,0**	**196,3**	**6,5**
Aragón	**58,4**	12	**61,0**	70,4	131,4	4,3
Asturias	**66,9**	47	0	**113,9**	113,9	3,7
Baleares	**62,3**	34	**72,6**	96,3	**168,9**	**5,6**
Canarias	**64,4**	34	0	98,4	98,4	3,2
Cantabria	**58,6**	4	0	62,6	62,6	2,0
Castilla-La Mancha	**74,6**	30	29,4	**104,6**	134,0	4,4
Castilla y León	**63,5**	**69**	37,8	**132,5**	**170,4**	**5,6**
Cataluña	**69,0**	**61**	0	**130,0**	130,0	4,3
Madrid	**82,6**	**50**	**57,8**	**132,6**	**190,5**	**6,3**
Valencia	**64,0**	4	49,4	68,0	117,5	3,9
Extremadura	**74,1**	39	11,5	**113,1**	124,6	4,1
Galicia	**79,5**	**57**	**73,6**	**136,5**	**210,2**	**7,0**
La Rioja	**86,8**	**54**	0	**140,0**	140,0	4,6
Navarra	**58,7**	28	45,2	86,7	131,9	4,4
País Vasco	**85,8**	**50**	0	**135,8**	135,8	4,5
Murcia	**82,7**	42	0	**124,7**	124,7	4,1
Media	**71,1**	39,3	29,6	**103,1**	110,4	4,6

Fuente: Elaboración propia.

6 En negrita: resultados que igualan o superan el 50% de la puntuación máxima concedida por criterio.

Resultados generales

Partiendo del supuesto de la concesión de un peso similar a las diversas dimensiones examinadas (usabilidad, dispositivos de comunicación y atención al usuario), el examen efectuado a las webs gestionadas por las administraciones autonómicas demuestra que las utilidades y elementos infraestructurales dependientes directamente de la inversión en tecnología y, en concreto, los componentes relacionados con la usabilidad (visibilidad de la página y facilidad de detección a través de motores de búsqueda, identidad, diseño, navegabilidad y seguridad) han gozado de un desarrollo mayor que el de los dispositivos de comunicación y, sobre todo –a juzgar por su rendimiento–, que el de los mecanismos de atención al usuario: la media de las funcionalidades ligadas a la usabilidad alcanza una puntuación de 71,14 sobre una escala de 100 puntos máximos posibles, superando el 50% en todas las comunidades autónomas; la puntuación media alcanzada por los dispositivos de comunicación desciende a 39,35 (sobre 100) y solo superan la barrera del 50% siete administraciones (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Galicia, La Rioja y País Vasco); mientras que la puntuación media lograda por las comunidades autónomas en lo concerniente a la atención al usuario solo alcanza 29,65 puntos (sobre 100), siendo tan solo superado el 50% de la puntuación máxima posible en 5 territorios (Andalucía, Aragón, Baleares, Madrid y Galicia).

Para remarcar la comprensibilidad de los datos resultantes, se ha incorporado a la tabla 6 una columna cuyas valoraciones totales se sitúan en una escala de 0 a 10, en la que se considera aceptable todo resultado igual o superior a 5, un umbral solo superado por las webs de salud de cinco comunidades autónomas (Andalucía, Baleares, Castilla y León, Madrid y Galicia), que la media de la totalidad de administraciones autonómicas no alcanza.

4. CONCLUSIONES

Este trabajo ha presentado los resultados de un estudio sobre los portales web que las administraciones autonómicas ofrecen en el área de salud y, en concreto, sobre la disponibilidad y capacidad de los dispositivos de comunicación ofrecidos.

Los objetivos que han guiado la investigación han sido identificar la presencia de dispositivos facilitadores de la comunicación bidireccional vía web, examinar su grado de desarrollo y verificar su capacidad real para suscitar interactividad y, en consecuencia, contribuir a satisfacer las demandas de los usuarios. Para ello se emplearon de forma combinada dos técnicas: test de experto de usabilidad técnica y comunicación y experimento de e-usuario misterioso.

Los principales hallazgos derivados de la aplicación del test heurístico revelan, por una parte, que, aunque las prestaciones relacionadas con la usabilidad técnica de las webs autonómicas de salud son, en general, adecuadas y, por tanto, no suscitan

obstáculos de relieve –derivados de ubicuidad, identidad, diseño, navegabilidad y seguridad– que impidan el establecimiento de una comunicación interactiva *on line* entre Administración y usuarios, el déficit de mecanismos que le dan soporte es evidente, resultando especialmente grave la ausencia de dispositivos adecuados de atención a los usuarios y de aplicaciones generadoras de consulta y debate propios de un entorno de participación 2.0.

Por otra parte, como resultado de la realización del experimento de e-usuario misterioso, si bien el nivel de respuesta de las comunidades autónomas es bajo, la calidad de las mismas se sitúa en un nivel medio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Andreassen, H.K. *et al.* (2007), "European citizens' use of E-health services: A study of seven countries", *BMC Public Health*, 7:53.

AT Internet (2011), "Barómetro de buscadores, febrero 2011". En línea: <http://es.atinternet.com/Recursos/Estudios/Barometro-buscadores/Search-Engine-Barometer-January-2011/index-1-2-6-223.aspx> (consulta: 23 febrero 2011).

Comisión Europea (2002), *eEurope 2005: An information society for all. European Commission-COM (2002) 263 final*. En línea: < http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf> (consulta: 23 julio 2011).

Comisión Europea (2004), *e-Health-Making healthcare better for European citizens: An action plan for a European e-Health Area*. COM (2004) 356.

Dumas, J.S. y Redish. J.C. (1999), *A Practical Guide to Usability Testing.* Bristol: Intellect.

Eysenbach, G. (2008), "Medicine 2.0: Social Networking, Collaboration, Participation, Apomediation, and Openness", *Journal of Medical Internet Research*, 10 (3):e22.

Hassan, Y. y Martín, F.J. (2003), "Guía de Evaluación Heurística de Sitios Web". *No Solo Usabilidad. Revista multidisciplinar sobre diseño, personas y ciudadanía, 2*. En línea: <http://www.nosolousabilidad.com/articulos/heuristica.htm> (consulta: 23 julio 2011).

Kruk, S. (2000), *Don`t Make me Think! A Common Sense Approach to Web Usability*. Indianapolis: Que Coorp.

Kruk, S. (2001), *No me Hagas Pensar: Una Aproximación a la Usabilidad en la Web*. Madrid: Pearson.

Leuenberger, R., Schegg, R. y Murphy, J. (2003), "E-mail customer service by upscale international hotels", en A.J. Frew, M. Hitz y P. O'Connor, eds., *Information and Communication Technologies in Tourism*. Nueva York: Springer.

Matzler, K., Pechlaner, H., Abfalter, D. y Wolf, M. (2005), "Determinants of response to customer e-mail enquiries to hotels: evidence from Austria", *Tourism Management*, 26: 249–259.

Nielsen, J. (1994), "Heuristic Evaluation", en J. Nielsen y R.L. Mack, eds., *Usability Inspection Methods.* Nueva York: John Wiley & Sons.

OCDE (2005), *E-Government for Better Government.* Paris: OECD E-Government Studies.

OMS/WHO (2011), *Atlas eHealth Country Profiles 2010.* Ginebra: WHO.

Schedler, K. y Proeller, I. (2003), *New Public Management.* Berna: Paul Haupt.

UNDESA (2010), *E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis.* Nueva York: Naciones Unidas.

Voss, C. (2000), "Developing an e-service strategy", *Business Strategy Review*, 11(1), 21–33.

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 8, julio-diciembre 2012, pp. 115-143
ISSN: 1134-6035

Evaluación *Smart*. Utilidad de la evaluación de la calidad de los servicios

Ana M.ª López Ansede
Agencia de Evaluación de Políticas Públicas
y Calidad de los Servicios (AEVAL)
anamaria.lopez2@aeval.es

Joaquín Ruiz López
Agencia de Evaluación de Políticas Públicas
y Calidad de los Servicios (AEVAL)
joaquin.ruiz@aeval.es

Resumen
Este artículo, elaborado sobre la base de la evaluación de una exitosa experiencia de colaboración interadministrativa, la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN), *sostiene la utilidad de las denominadas evaluaciones* smart. *Se trata de evaluaciones de la calidad de los servicios realizadas en tiempo oportuno* (just in *time), enfocadas a la mejora continua en todo el proceso (planificación, implementación, evaluación y mejora) y que posibilitan la identificación de buenas prácticas y su emulación, aspectos éstos especialmente relevantes en un gobierno multinivel como el del Estado español. Asimismo, estas evaluaciones facilitan el aprendizaje como introductorias para abordar evaluaciones más complejas.*

Palabras clave
Calidad, servicio público, cooperación, simplificación, eficiencia.

Smart Evaluations. The Usefulness of the Public Services' Quality Assessment

Abstract
The evaluation of the successful experience of inter administrative collaboration called VEXCAN (One stop shop for Canary Islands' foreign trade), is the foundation of the present work. We intend to show how the "smart" evaluations became of great use. This kind of evaluations assess the quality of services, are developed just in time, are focused in a process of continuous improvement (planning, implementation, evaluation and improvement), and make possible the identification and replication of good practices. All these aspects are very significant for multilevel governments as Spanish one. Moreover, these evaluations enhance the necessary learning for developing more complex evaluations.

Keywords
Quality, public service, cooperation, simplification, efficiency.

Recibido: 7 de mayo de 2012
Aceptado: 12 de junio de 2012

1. INTRODUCCIÓN

Antecedentes

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) fue creada por Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba su Estatuto, en virtud de la autorización prevista en la Disposición adicional primera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. Entre los objetivos y competencias establecidos en el artículo 6 de dicho Estatuto se encuentran los de:

— Promover la cultura de evaluación y de calidad de los servicios e impulsar su práctica en la gestión pública.

— Elaborar y proponer metodologías (…) para la evaluación y la gestión de la calidad.

— Realizar trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos.

— Fomentar la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso con la ciudadanía.

Por su parte, el artículo 23 de su Estatuto dispone que "el Plan de Trabajo de la Agencia forma parte del plan de acción anual, incluyéndose en el mismo los programas y políticas públicas a evaluar (…). En el Plan de Trabajo se determinará el alcance de cada una de las evaluaciones, los plazos para su ejecución y la unidad administrativa, de la propia Agencia de Evaluación o de otros órganos, responsable de su ejecución. Una vez aprobados dichos programas y políticas públicas por el Consejo de Ministros, el Plan de Trabajo se publicará en el Boletín Oficial del Estado."

De acuerdo con tales previsiones, el Consejo de Ministros, en su reunión de 30 de marzo de 2007, aprobó los programas y políticas públicas que serían objeto de evaluación durante el año 2007 (primer Plan de Trabajo de AEVAL), entre las que se encontraba la *Evaluación de la calidad del servicio de los museos de titularidad estatal.*

Esta evaluación, como su propio nombre sugiere, adoptaba un enfoque metodológico centrado en el análisis de los procesos de gestión de los museos, considerados como servicios u organizaciones, y en sus resultados desde la perspectiva de la percepción de sus usuarios o visitantes. Este enfoque partía de algunas propuestas relativas a los servicios públicos incorporadas al Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y creación de la Agencia de Evaluación y Calidad. Según estas tesis, todas las políticas y servicios públicos son evaluables, entendiéndose estos últimos como procesos de gestión esencial y prioritariamente prestacional, que corresponden a un nivel (meso o intermedio) de otra significación que las políticas, aunque en puridad no dejen de ser políticas o parte de políticas. Los servicios por lo general se estructu-

ran en función de un fuerte componente de formalización administrativa y, paralelamente, sobre convenciones que los hacen más reconocibles, más aparentemente autodefinidos. La propia naturaleza de los servicios públicos no sólo facilita su evaluación, sino que, unida a la importancia que éstos poseen en la percepción ciudadana de la eficacia y eficiencia gubernamentales, han conducido a la consolidación de determinados modelos de evaluación, cuya aplicación ha desempeñado un papel relevante asociado a las estrategias de modernización y de gestión de la calidad en la Administración postgarantista (Vanaclocha *et al.*, 2005).

Entre las conclusiones de índole metodológica del Informe de la Evaluación de la Calidad del servicio de los museos estatales debe destacarse la que señalaba que la misma se había centrado fundamentalmente en los resultados del servicio prestado en relación con sus usuarios, sin que se hubiera abordado una evaluación de proceso en sentido estricto. Tampoco había sido posible avanzar en aspectos como el papel real de los museos como instituciones culturales de referencia, ya que un enfoque de este tipo hubiera requerido un análisis del Plan Estratégico de la Red de Museos Estatales 2004-2008, y de los planes individualizados en los que existen, y de los museos como instrumentos necesarios para su implementación. Ello hubiera abocado a una evaluación de la implementación de los planes o programas vinculados a la política cultural museística, lo que evidentemente desbordaba el encargo realizado en esta materia por el Consejo de Ministros. Congruente con esta conclusión, la recomendación 4 del Informe postulaba la conveniencia de realizar una evaluación de la implementación del mencionado Plan Estratégico, lo que permitiría comprobar el logro de una de sus finalidades, cual era "la máxima calidad en el servicio ofrecido al ciudadano" (AEVAL, 2008).

Metodología de evaluación de la calidad de los servicios públicos

Fruto de este trabajo fue, además del Informe de Evaluación, la publicación de una "Guía de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos" que respondía al planteamiento de llevar a cabo la elaboración teórica a partir de la praxis. Además, esta Guía participaba así de los objetivos estatutarios de AEVAL más arriba mencionados: realización de evaluaciones, elaboración metodológica y mejora de la calidad de los servicios públicos.

Ello es así porque AEVAL concibe la evaluación como un momento/fase del continuo de la acción pública, y la evaluación de la calidad de los servicios es, a su vez, una modalidad de la evaluación en general (Ruiz, 2005). Las políticas públicas suelen desplegarse en diferentes programas o conjuntos organizados de actividades, proyectos, procesos o servicios que están orientados a la consecución de objetivos específicos. En este entramado, los servicios constituyen los procesos de gestión más básicos, por lo que las evaluaciones de las políticas y de los servicios públicos deben necesariamente retroalimentarse. La evaluación rigurosa de los servicios tiene que valorar su consistencia con las políticas y programas en los que se enmarca.

Por su parte, la evaluación de una política o programa debe contar con la información generada en el proceso de evaluación de los servicios. En este sentido, es muy posible que la información obtenida mediante la evaluación de la calidad de los servicios (los puntos fuertes y las áreas de mejora identificados) contribuya a una redefinición más precisa del problema público al que el servicio trata de atender y, en consecuencia, a la reformulación del servicio e incluso de la propia política, así como a su implementación (Vanaclocha *et al.*, 2005). En definitiva, la metodología de evaluación de la calidad de los servicios públicos, empleando la doble perspectiva de la percepción de los usuarios de los mismos y del rendimiento de las organizaciones que los prestan, contribuye a la mejora de la práctica de la evaluación en general (AEVAL, 2012).

2. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO PRESTADO POR VEXCAN

Antecedentes de la evaluación

El Consejo de Ministros, en su reunión de 4 de marzo de 2011, aprobó los programas y políticas públicas que serían objeto de evaluación por AEVAL en el año 2011 entre los que figuraba la Evaluación externa de la Calidad del Servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN).

Para dar cumplimiento al mandato del Consejo de Ministros e instrumentar la evaluación de VEXCAN, AEVAL y la Agencia Tributaria elaboraron y firmaron unos Términos de Referencia en los que se fijó el objeto y alcance de la evaluación y los objetivos y utilidades de la misma. Igualmente, se acordó la composición de un equipo mixto de evaluación que, de acuerdo al calendario establecido, debía llevar a término el informe solicitado.

La Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias

VEXCAN nace con el fin de paliar los perjuicios que para los operadores económicos canarios, y para la ciudadanía en general, supone el que dos Administraciones actúen sobre un mismo hecho económico (Díez y Campo, 2007).

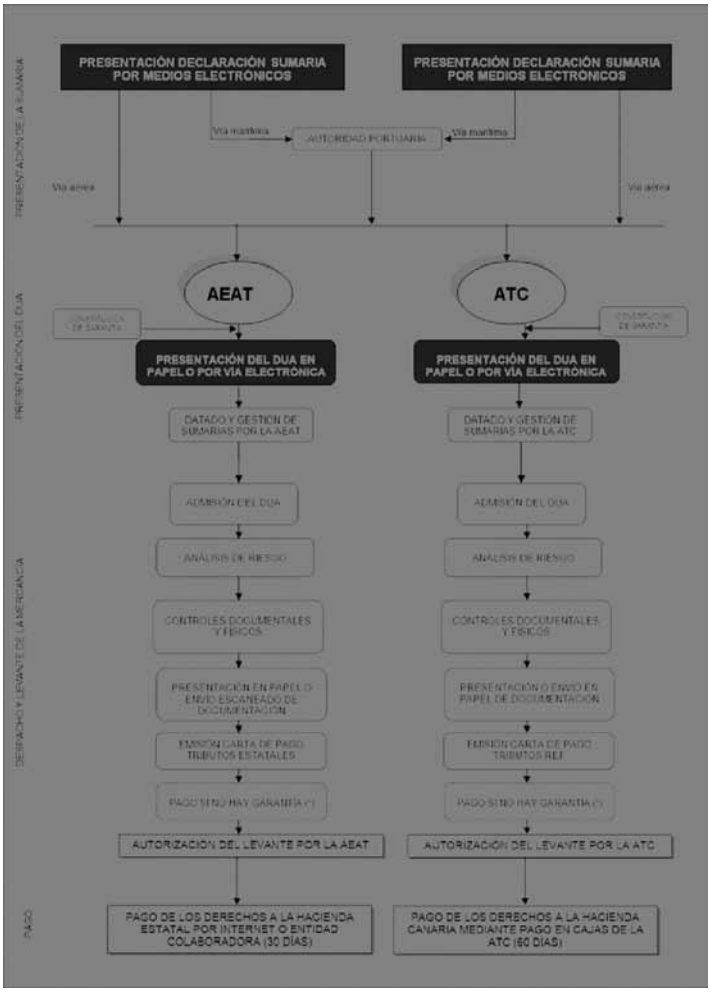
Canarias, históricamente, ha venido disfrutando de un régimen fiscal diferente al del resto del territorio nacional. El carácter insular, la lejanía, las especiales condiciones geográficas, geológicas y climáticas, así como la escasez de recursos naturales han aconsejado un régimen fiscal específico dentro del ámbito de la legislación económica y fiscal española.

La situación fiscal actual canaria viene determinada por la incorporación de Canarias al territorio aduanero comunitario, por el cual dejó de ser un puerto franco y comenzó a aplicarse el Arancel Aduanero Común (ACC) y la Política Agraria Común.

Sin embargo, las especiales características de este territorio condicionaron que esta política agrícola se modulara con un Régimen Especial de Abastecimiento (REA) que contempla dos medidas, por un lado la no aplicación de derecho alguno a la importación de determinados productos originarios de terceros países en tanto no rebasen una cantidad determinada y, por otro, concede ayudas para el abastecimiento de productos comunitarios que formen parte de las existencias públicas, y que la aplicación del AAC igualmente se module con una serie de Medidas Específicas Arancelarias (MEAs) que suponen una excepción a la aplicación del AAC para productos industriales y bienes de equipo.

FIGURA 1

Gestión de la importación antes de VEXCAN



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, Canarias se mantuvo fuera del ámbito de aplicación del sistema común del Impuesto del Valor Añadido (IVA) y, el espacio dejado por este impuesto fue cubierto por impuestos autonómicos, el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), el Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías (AEIM) y, recientemente, el Impuesto Autonómico sobre las Labores del Tabaco.

Este régimen fiscal especial, modulado con numerosísimas excepciones y especificidades, implica que dos administraciones: la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y la Administración Tributaria Canarias (ATC) intervengan en la gestión de las figuras impositivas anteriormente mencionadas que recaen sobre las importaciones e introducciones, así como las exportaciones y expediciones, lo que básicamente se traduce en la necesidad de declarar el mismo hecho ante cada una de las administraciones y seguir un procedimiento administrativo diferenciado en cada administración.

Como se puede observar en el diagrama anterior, el usuario tenía que presentar dos declaraciones (DUAs), una ante la AEAT y otra ante la ATC (la declaración se podía presentar de forma electrónica o en papel) con su respectiva documentación anexa.

Cada administración realizaba su propio análisis de riesgo y, en función de este análisis, asignaba un circuito a la mercancía: verde, no requiere de intervención; naranja, requiere de presentación de documentación adicional, y rojo, requiere de inspección física y, realizaba sus propios controles.

Ambas administraciones disponían de sus propias formas de pago de derechos de hacienda y, finalmente, emitían el levante de la mercancía, a partir de la cual, y solo cuando se disponía de los dos levantes, la mercancía podía ser retirada del recinto aduanero.

En este escenario, la gestión de estos tributos ante las dos administraciones alcanzaba tal complejidad, y requería de tal inversión en tiempo y recursos, que habitualmente las empresas recurrían a agentes especializados (agentes de aduana y transitarios) para la realización de los trámites administrativos.

Además, esta gestión paralela, sin comunicación ni intercambio de información entre administraciones, implicaba un elevado riesgo de fraude fiscal, derivado de la diferente información suministrada a ambas administraciones en función del beneficio o carga fiscal esperada frente a cada una de ellas.

Para ponderar la importancia de los problemas derivados de esta dualidad gestora, cabe señalar que durante el año 2005, año inmediatamente anterior a la puesta en funcionamiento de VEXCAN, se gestionaron en la Aduana Española un total de 3.721.357 DUA's, de los que casi el cincuenta por ciento se tramitaron ante la Aduana canaria.

Conscientes de la duplicidad e ineficiencia de la gestión, la AEAT y la ATC venían intentando paliar los efectos negativos que ésta producía a los operadores económicos con sucesivos intentos de mejora en sus procesos, aunque sin resultados definitivos.

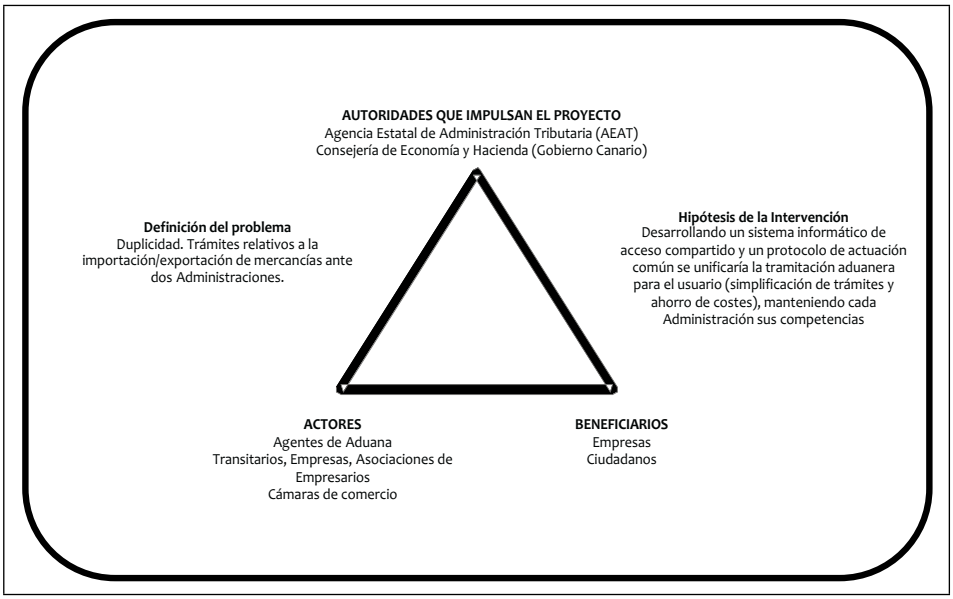
Descripción del servicio evaluado

La continua inquietud de las administraciones en la búsqueda de mejorar el servicio prestado a los usuarios produjo un acercamiento en los procedimientos de trabajo que posibilitaron que el 8 de julio de 2005 el Presidente de la AEAT y el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno Canario firmaran un Convenio de Colaboración para la creación de una Ventanilla Única en el Ámbito Aduanero Canario.

A través del Convenio de Colaboración, ambas administraciones acuerdan establecer un procedimiento único y conjunto para formular declaraciones y despachar mercancías a través de medios electrónicos, que suponga una simplificación de los trámites a cumplir por los obligados tributarios, todo ello sin modificación alguna de sus respectivos ámbitos competenciales.

FIGURA 2

Triángulo de actores y relaciones institucionales



Fuente: Elaboración propia.

El Convenio contiene un conjunto de medidas que, al tiempo de hacer posible la viabilidad técnica de un procedimiento conjunto (plataforma informática que gestio-

ne el procedimiento común, así como todas las funcionalidades requeridas para la gestión propia de cada administración), explicitan la colaboración entre ambas administraciones, abarcando intereses que van desde el intercambio de información para perseguir el fraude fiscal a la asistencia mutua en la vigilancia de las mercancías en los recintos portuarios y aeroportuarios.

Este procedimiento único y conjunto debe redundar en una mejora en la gestión de ambas administraciones así como en la simplificación de trámites administrativos y consiguiente ahorro de costes tanto para los usuarios como para las administraciones implicadas.

Para reforzar la colaboración, y llevar a buen término los objetivos a conseguir, se establecen tres esferas de actuación: el Comité Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria, encargado de impulsar el desarrollo del Convenio, el Comité de Seguimiento, encargado de la superior dirección y control de los trabajos desarrollados y el Grupo de Trabajo, grupo de composición netamente técnica, que realizará las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos convenidos.

La vigencia de este Convenio se estableció en tres años, prorrogándose automáticamente por igual plazo si no existiese denuncia expresa de las partes.

Esquema conceptual de la evaluación

Como se ha mencionado más arriba, la evaluación VEXCAN tiene un enfoque que se centra en la calidad del servicio, lo que le confiere especificidades respecto a la evaluación de programas y políticas públicas (AEVAL, 2009 y 2010). Ahora bien, la evaluación de los servicios públicos (como es el caso de VEXCAN) debe partir de un concepto amplio e integral de la calidad.

De conformidad con el Acuerdo del Consejo de Ministros, el objeto de la evaluación es la *calidad del servicio prestado por VEXCAN*, lo que inicialmente remitiría a una evaluación de la percepción de los usuarios de dicho servicio o, en otras palabras, a una valoración de los resultados desde una perspectiva subjetiva. Sin embargo, como es sabido, los servicios poseen un cierto grado de formalización organizativa, lo que significa que se diseñan, se gestionan, se ofrecen y se prestan a los usuarios por medio de una *organización* o un dispositivo organizativo. Por consiguiente, la *evaluación de la calidad del servicio prestado por VEXCAN,* para responder cabalmente al mandato del Gobierno, no puede limitarse a la mera percepción de sus usuarios y beneficiarios, sino que necesariamente debe incorporar los aspectos *objetivos* o de rendimiento, como es la propia gestión del servicio. Se trata, en definitiva, de una evaluación fundamentalmente de resultados, aunque también contempla aspectos de proceso.

El enfoque metodológico adoptado en la evaluación se ajusta a esta realidad. Por un lado, la evaluación debe considerar la perspectiva de quienes utilizan y se be-

nefician del servicio, analizando sus expectativas y su percepción. Esta perspectiva incluye no sólo a los usuarios directos del servicio sino que incorpora la visión de todos los grupos de interés, que pueden valorar no sólo la satisfacción con el servicio recibido, sino otros factores tales como la eficacia y la eficiencia, las mejores prácticas, etc.

Por otro lado, la evaluación debe analizar el sistema administrativo que moviliza distintos recursos (tecnológicos, económicos, materiales, etc.) a través de unos procesos y procedimientos en los que participan las personas de la organización.

En este sentido, es relevante tener en cuenta la referencia de la *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas españolas* (AEVAL, 2011), aprobada en la Conferencia Sectorial de Administración Pública de 16 de noviembre de 2009, documento que concibe la calidad en un sentido comprehensivo, como una estrategia común de modernización de todas las administraciones públicas orientada al ciudadano.

Con un enfoque integral, la Carta, incorpora todos aquellos aspectos que son relevantes para la mejora de los servicios públicos: el compromiso político, la cooperación interadministrativa, la simplificación administrativa, la administración electrónica, la eficiencia y la sostenibilidad, la innovación, la percepción y participación ciudadana, la evaluación, el desarrollo e implicación de los empleados, los sistemas de gestión, la transparencia y la rendición de cuentas.

En esta visión de la calidad de los servicios públicos, destacan cuatro aspectos especialmente significativos para esta evaluación:

1. La coordinación y cooperación, en el sentido de que entre las distintas administraciones públicas debe respetarse el principio de lealtad institucional y promoverse la participación en órganos de cooperación, estableciendo convenios y desarrollando planes y programas conjuntos que ponderen, en el ejercicio de las respectivas competencias, la totalidad de los intereses públicos implicados y que hagan posible el desarrollo del gobierno multinivel, en consonancia con la realidad de nuestro Estado y con los principios de la Gobernanza de la Unión Europea.

2. La simplificación administrativa, de procesos, procedimientos y normas, que permite la mejora de las relaciones con los ciudadanos, de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública, así como de la productividad nacional.

3. El efectivo acceso electrónico a los servicios públicos reconocido en la Ley 11/2007, suministrando a los ciudadanos información sobre servicios y procedimientos, permitiendo la tramitación multicanal y el acceso electrónico a los expedientes.

4. La percepción ciudadana, como mecanismo de retroalimentación para conocer la satisfacción de los usuarios y otros grupos de interés e identificar las eventuales áreas de mejora en el servicio.

Dado que el objeto de la evaluación es la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias, iniciativa de cooperación interadministrativa que viene desarrollándose desde 2006, la evaluación realizada es, como se ha señalado, de resultados y también de proceso. El periodo analizado (2006-2010) recoge el diseño institucional y la configuración técnica e implantación de VEXCAN (2006-2007), quedando los tres años siguientes (2008-2010) como período de funcionamiento. Dicho lapso se ha considerado suficiente para la plena implantación del sistema electrónico soporte de VEXCAN y, desde el punto de vista de la evaluación, para que los distintos usuarios de la Ventanilla Única Aduanera de Canarias hayan podido formarse una opinión fundada sobre su operación, en relación con la situación previa a su existencia.

Criterios de evaluación

Dentro del concepto integral de calidad de servicio que se ha enunciado más arriba, los Términos de Referencia delimitan el alcance de la evaluación así como su finalidad y utilidad. Por su parte, la primera finalidad consiste en la valoración del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Convenio de Colaboración suscrito entre la Agencia Tributaria y la Comunidad Autónoma de Canarias. Los elementos mencionados: alcance, finalidad y utilidad de la evaluación, así como objetivos del Convenio, determinan los criterios de la Evaluación de la VEXCAN.

En cualquier caso, VEXCAN es producto directo de un Convenio de Colaboración entre la AEAT y la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que el primer criterio de evaluación no puede ser otro que el de *Gobernanza.* Tras este criterio se encuentran aquellos otros que están directamente vinculados a los objetivos del Convenio: *Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los administrados a través de la simplificación de trámites y la disminución de costes globales, estableciendo para ello un procedimiento único y conjunto de declaraciones por medios telemáticos ante la AEAT y la ATC.* Por lo tanto, los criterios de valor son, además del de Gobernanza, los de *Eficacia, Simplificación* y *Eficiencia.* El quinto criterio de evaluación es de carácter transversal, pues recoge en su seno elementos de los anteriores, si bien desde el punto de vista de la *Percepción* de los grupos de interés.

Gobernanza/Cooperación Interadministrativa: a través de este criterio, la evaluación trata de analizar cómo se ha abordado y desarrollado la intervención pública de forma consensuada y participativa entre los distintos grupos de interés (institucionales y ciudadanos) a fin de lograr resultados que eviten duplicidades e ineficiencias susceptibles de producirse en el Estado Autonómico.

Eficacia: mediante este criterio se pretende valorar en qué medida se han cumplido los objetivos fijados en el Convenio de Colaboración, en términos de ejecución de las actividades programadas y de logro de los objetivos operativos del mismo. Igualmente se valora en qué medida VEXCAN ha contribuido a la mejora de la gestión recaudatoria y lucha contra el fraude.

Simplificación administrativa: con este criterio se persigue valorar en qué medida el procedimiento se ha hecho más sencillo y accesible para los usuarios, reduciendo trámites y acortando plazos. Asimismo, se valora su coherencia con la política general de simplificación de la AEAT.

Eficiencia: con este criterio se busca comprobar si la implantación de VEXCAN, por una parte, ha supuesto disminución de costes globales para los operadores y, por otra, ha comportado ahorros de costes de gestión para ambas administraciones. Complementariamente se analiza la contribución de VEXCAN a la política de e-administración.

Percepción: a través de este criterio *subjetivo* se trata de saber el conocimiento, opinión y satisfacción que tienen de VEXCAN todos los grupos de interés afectados por la misma, tanto los usuarios directos (Agentes de Aduana, Transitarios y Autodespachantes) como los beneficiarios últimos (empresarios y obligados tributarios).

Herramientas de evaluación

La metodología aplicada, que deriva de lo anterior, combina enfoques cuantitativos y cualitativos. La información utilizada en el proceso de evaluación procede tanto de fuentes internas y documentales como externas, de los propios grupos de interés.

Las herramientas utilizadas en distintas fases de la evaluación han sido las siguientes:

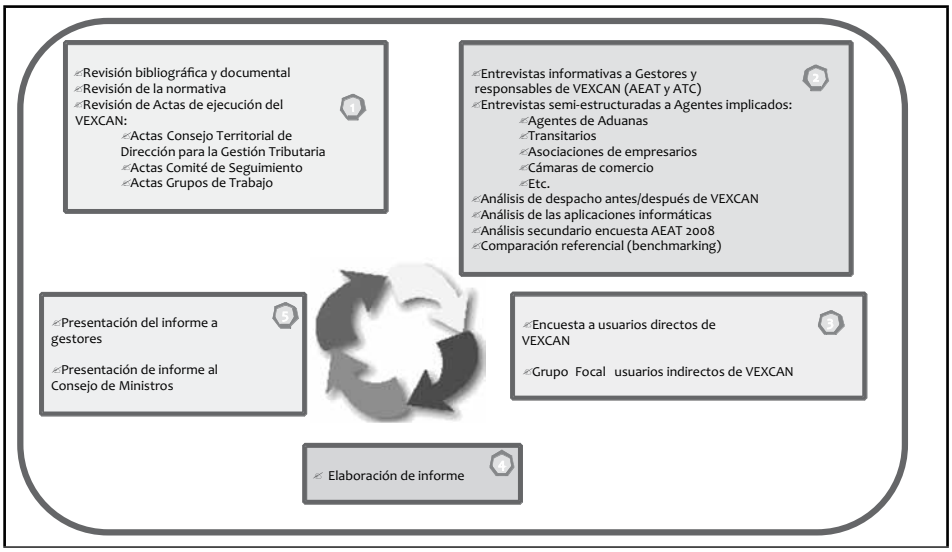
- Análisis documental.
- Análisis de los procesos de despacho aduanero y de importación/exportación antes y después de VEXCAN.
- Análisis de las aplicaciones informáticas gestoras de VEXCAN.
- Entrevistas en profundidad con los gestores.
- Entrevistas semi-estructuradas a grupos de interés.
- Encuesta a usuarios directos de VEXCAN.
- Análisis secundario de la encuesta de satisfacción de la AEAT 2008.

- Grupo Focal con usuarios indirectos o beneficiarios de VEXCAN.
- Comparación referencial (benchmarking) con otros países.

A continuación se muestra gráficamente el íter metodológico de la evaluación:

FIGURA 3

Íter metodológico de la evaluación



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, dada la naturaleza de la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias, el análisis de resultados privilegia y parte desde una perspectiva de Gobernanza, entendiendo ésta como un sistema de conducción de los asuntos públicos que integra una serie de instituciones públicas y privadas y a los ciudadanos para acordar objetivos comunes, así como los recursos y actividades necesarios para el logro satisfactorio de tales objetivos (ONU, 2011).

Esta definición puramente convencional y operativa, a los efectos de esta evaluación, puede descomponerse en tres elementos básicos, que, a su vez constituyen los parámetros básicos para el análisis de VEXCAN:

- La definición consensuada de objetivos públicos
- La dirección orientada al logro de los objetivos
- El rendimiento (eficacia/eficiencia) en la gestión

El análisis e interpretación de resultados que se realiza a continuación se articula conforme al siguiente esquema conceptual

FIGURA 4

Esquema conceptual de evaluación

CRITERIOS DE GOBERNANZA	PUNTO DE PARTIDA	CONSECUENCIAS	PROBLEMAS DERIVADOS	SOLUCIONES PROPUESTAS (en forma de objetivos del Convenio)	ACTUACIONES OPERATIVAS	GRUPOS DE INTERÉS AFECTADOS DE FORMA DIRECTA
DEFINICIÓN consensuada de Objetivos Públicos	**MARCO COMPETECIAL** Administraciones titulares de competencias diferentes	**RIGIDEZ** Salvaguarda de la autonomía para la gestión de competencias	**ORGANIZATIVOS** Reparto competencial entre ambas administraciones cuyo contenido no puede ser objeto de variación	**COORDINACIÓN** Coordinación en la unidad de acción al objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores	**ESTRUCTURAS** Desarrollo de Estructuras de Coordinación: Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria Comité de Seguimiento y Grupo de Trabajo	Instituciones
DIRECCIÓN hacia el logro de Objetivos Públicos	**CONFLUENCIA ADMINISTRATIVA** Confluencia de dos administraciones que inciden sobre un mismo hecho económico y territorial	**DUPLICIDADES** Gestión en paralelo sin comunicación ni intercambio información entre administraciones	**GESTIÓN** Gran carga administrativa para ambas administraciones	**SIMPLIFICACIÓN** Simplificación de trámites administrativos	**PROCEDIMIENTOS** Establecimiento de un procedimiento común a ambas administraciones	Agentes de Aduanas Transitarios Autodespachantes
RENDIMIENTO en la gestión	**FALTA DE SINERGIAS** Falta de economías de escala	**AUMENTO DE LOS COSTES** Coste fiscal indirecto muy alto a los operadores	**ECONÓMICOS/ TIEMPOS** Económicos En forma de paralización de las mercancías antes del levante	**REDUCCIÓN DE COSTES** Disminución de los costes globales asociados	**SOL. BASADA EN LA ADMON. ELECTRÓNICA** Establecimiento de un punto único de presentación electrónica de declaraciones que surta efectos ante ambas administraciones	Sociedad Civil Empresarios Obligados Tributarios

Fuente: Elaboración propia.

Resultados de la evaluación

Definición consensuada de Objetivos Públicos

El Convenio de colaboración es el elemento integrador de la actuación de las dos administraciones que, por un lado, materializa la expresión del liderazgo político necesario para que dos estructuras administrativas diferentes trabajen de forma conjunta y, por otro, señala la hoja de ruta de asignación de responsabilidades para alcanzar el objetivo común.

Con este fin, subyace en el texto del convenio un esquema de objetivos, comunes y propios, perfectamente estructurados que transita desde un objetivo general a la indicación exhaustiva de objetivos operativos, buscando en todo momento la satisfacción de las necesidades de todas las partes interesadas: las administraciones, los operadores económicos y ciudadanía en general.

FIGURA 5

Cuadro de objetivos del Convenio de Colaboración AEAT-ATC

<table>
<tr><th colspan="6">OBJETIVOS DEL CONVENIO</th></tr>
<tr><th>OBJETIVO GENERAL</th><th>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</th><th colspan="4">OBJETIVO OPERATIVO</th></tr>
<tr><td rowspan="10">Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los ciudadanos</td><td rowspan="5">Simplificar trámites</td><td rowspan="10">Establecer un procedimiento único y conjunto de presentación de declaraciones por medios telemáticos</td><td colspan="3">Establecer un punto único válido de presentación de declaraciones telemáticas por los obligados tributarios que surta efecto ante ambas administraciones</td></tr>
<tr><td rowspan="9">Desarrollar por parte de la AEAT un sistema informático único</td><td rowspan="9">Funcionalidades del sistema informático</td><td>Recepción de declaraciones de los tributos derivados del REF</td></tr>
<tr><td>Acceso de la ATC al sistema BUDANET</td></tr>
<tr><td>Diseño de una página web de presentación única</td></tr>
<tr><td>Análisis de riesgos</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Disminuir costes globales</td><td>Toma de decisiones por cada Administración en su ámbito de actuación</td></tr>
<tr><td>Comunicación al obligado tributario</td></tr>
<tr><td>Gestión de garantías</td></tr>
<tr><td>Sistema centralizado de pago</td></tr>
<tr><td>Contabilización de pagos</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia.

GAPP. Nueva Época, nº 8, julio-diciembre 2012, pp. 115-143, ISSN: 1134-6035

El objetivo general de la intervención se desprende de la función propia de las administraciones tributarias: facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los ciudadanos, este, a su vez se asienta en dos objetivos específicos, por un lado, simplificación de los trámites administrativos, estableciendo un único punto de presentación de declaraciones que surta efectos ante ambas administraciones y facilitando que la mayor parte de las actuaciones se realicen a través de medios electrónicos y, por otro, la reducción de los costes globales, al invertir menos recursos, y menos tiempo en la realización de dichos trámites. Finalmente, el Convenio explicita un objetivo operativo: establecer un punto único y conjunto de presentación de declaraciones (ventanilla única) que se desagrega en nueve funcionalidades concretas (AEVAL 2012).

Paralelamente a estos objetivos comunes, las administraciones tratan de satisfacer objetivos propios, la búsqueda de la integridad de información para apoyar la lucha contra el fraude en el caso de la AEAT, y el acceso a un sistema tecnológico de gestión tributaria puntero sin generar coste a la administración en el caso de la ATC.

FIGURA 6

Objetivos singulares AEAT y ATC

OBJETIVO AEAT		**OBJETIVO ATC**	
Objetivo general	**Objetivo específico**	**Objetivo general**	**Objetivo específico**
Mejora de la lucha contra el fraude	Integridad de información	Mejora de la gestión recaudatoria	Modernización tecnológica

Fuente: Elaboración propia.

Desde el inicio de las actuaciones las administraciones trataron de integrar la voz de todos los grupos de interés recogiendo sus opiniones y sugerencias, basando en la participación el enriquecimiento del proyecto final.

Dirección orientada al logro de objetivos

Si bien el objetivo perseguido con la firma del Convenio estaba claramente identificado, el texto no establecía de forma pautada cómo desarrollar el proyecto de ventanilla única ni establecía de manera preconcebida su funcionamiento interno, sino que únicamente contenía los principios básicos por los que había de regirse y las figuras que debería, de forma complementaria, llevar a cabo el proyecto.

La necesaria concreción operativa del objetivo del Convenio se ha llevado a cabo a través de las actuaciones del Grupo de Trabajo que coordinaba sus tareas por adaptación mutua, consiguiendo de esta forma la coherencia interna necesaria para operar modificaciones y adaptaciones en ambas administraciones.

En el seno del Grupo se estimaron los tiempos y los esfuerzos requeridos para cada actividad, y las dependencias entre actividades, consensuando un programa para completarlas estableciendo hitos que permitan el desarrollo ordenado del proyecto.

El Grupo arrancó sus actividades en octubre de 2005 estableciendo una meta a corto plazo: la implantación del módulo de exportación. De este modo, acotando y ordenando temporalmente el número de operaciones a incluir en VEXCAN (en 2005 se tramitaron en cada administración 117.029 DUAs de exportación), se permitía la generación progresiva de conocimiento, identificando las disfunciones que podían producirse y solventándolas paulatinamente sin que esto supusiera un inconveniente serio para los usuarios.

Los trabajos se centraron en desarrollar conjuntamente las tres áreas críticas del proyecto de Ventanilla Única:

- Modificaciones normativas.
- Desarrollos informáticos.
- Procedimientos (protocolos) de trabajo únicos.

El desarrollo de estas tres áreas no solo era crítico en tanto que incidían directamente en el tiempo de ejecución del proyecto, determinando claramente los plazos, sino que de ellas dependían el éxito y la sostenibilidad de la colaboración.

Realizadas las actividades necesarias para hacer efectivo el módulo de exportación y, con anterioridad a su puesta en producción, se realiza un plan de formación para el personal afectado por los cambios que se iban a operar con el fin de reforzar conocimientos, y un plan de comunicación para dar a conocer la inminente puesta en marcha del módulo a sus potenciales usuarios.

En junio de 2006 entra en funcionamiento el módulo de exportación de VEXCAN sin disfunciones apreciables.

No obstante, y simultáneamente, los trabajos del Grupo continuaron con la vista puesta en el módulo de importación, el más numeroso en volumen de declaraciones (en 2005 se tramitaron en cada una de las administraciones 1.840.218 DUAs), así como el que requería de mayor número de funcionalidades (pago de aranceles y tributos).

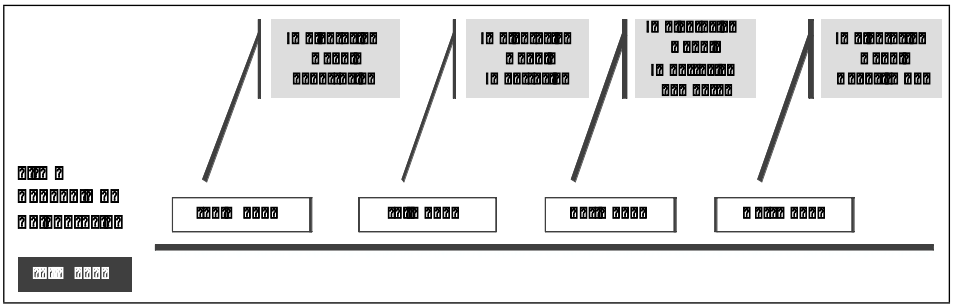
En julio de 2007 entraba en funcionamiento el módulo de importación de la Ventanilla Única.

Una vez implantado el módulo de importación, y dentro de esa visión de "proyecto vivo" que ambas administraciones dieron a VEXCAN, el Grupo de Trabajo dirigió

su actividad a la preparación del módulo correspondiente a regímenes especiales, actividades que se materializaron en abril de 2008 con la entrada en funcionamiento del módulo de importación temporal y en marzo de 2009 con la implantación del módulo Depósito REF.

FIGURA 7

Fases de la implantación de VEXCAN



Fuente: Elaboración propia.

El rendimiento de la gestión

El análisis del rendimiento de VEXCAN se realizó desde dos perspectivas diferenciadas; por un lado, desde una óptica objetiva a través de los datos obtenidos por el equipo evaluador en relación a la consecución de los objetivos del Convenio y, por otra, desde la percepción que los usuarios y beneficiarios de VEXCAN tienen de la calidad de servicios que reciben.

Desde la perspectiva objetiva se analizó el cumplimiento de objetivos partiendo de lo más concreto, los objetivos operativos, a lo más general, los objetivos específicos y, finalmente, los objetivos propios de cada una de las administraciones.

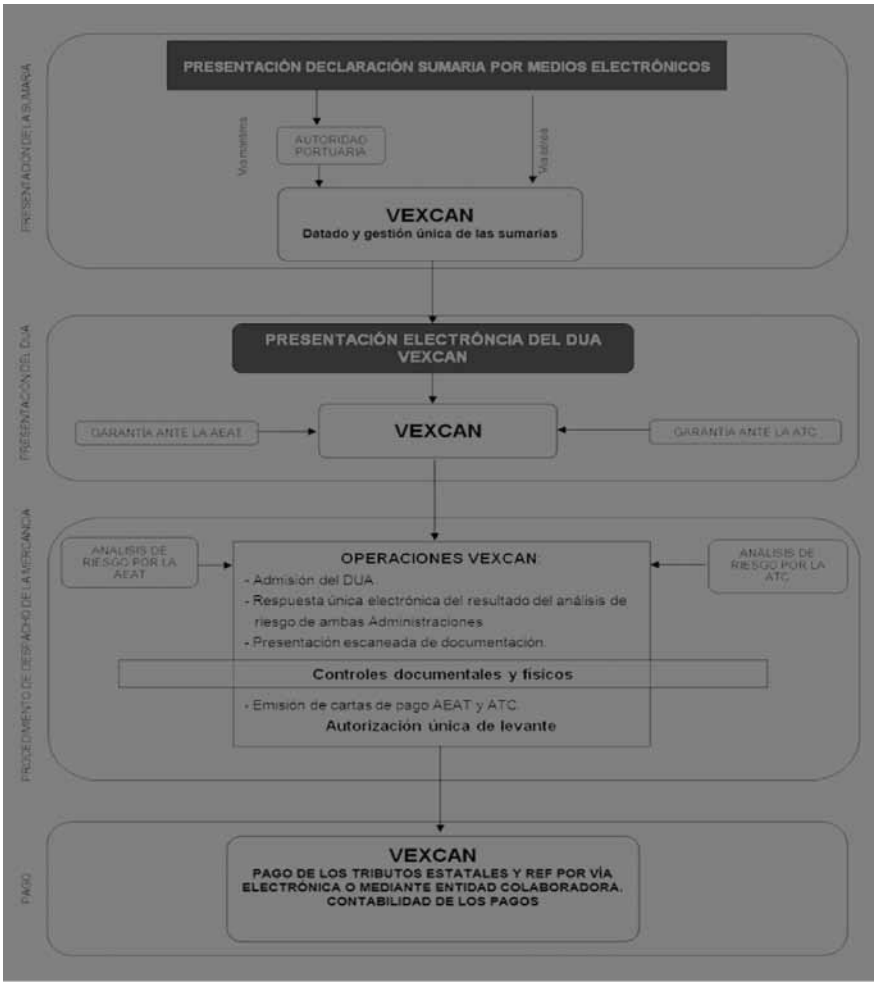
Finalizada la implantación de VEXCAN se puede afirmar que los objetivos se han cumplido en un 100%, incluso se podría aventurar que éstos se consiguieron en un espacio de tiempo muy breve para las actuaciones que demandaban.

La consecución de estos objetivos, como preveía el Convenio, ha incidido directamente en la gestión que los operadores económicos realizan ante las dos administraciones, simplificando los trámites aduaneros y de importación y exportación, y ahorrando tiempo en el levante de las mercancías.

VEXCAN ha dado lugar a una importante simplificación administrativa evitando la presentación duplicada de la misma documentación a dos administraciones, la AEAT y la ATC, permitiendo el pago de los tributos de ambas por un mismo sistema (a través de entidad colaboradora o mediante la plataforma VEXCAN), etc.

FIGURA 8

Gestión de la importación después de VEXCAN



Fuente: Elaboración propia.

Con VEXCAN, la declaración (DUA) se envía a la AEAT por procedimientos electrónicos a través de internet, ésta es sometida a un proceso único de validación y admisión con efecto en las dos administraciones.

Una vez admitida, la declaración es sometida a un análisis de riesgo por cada administración en función de sus propias competencias, asignando un circuito para ambas administraciones (verde-verde, no requiere de intervención; verde-naranja o naranja-naranja, requiere de presentación de documentación adicional que se puede remitir electrónicamente escaneando la documentación, y rojo-verde, rojo-naranja o

rojo-rojo, requiere de inspección física que, preferentemente, se realiza de forma coordinada entre las dos administraciones.

Por último, el operador puede optar por efectuar el pago de ambos a través de unas pasarelas de pago de las que VEXCAN ha dotado al sistema, o bien efectuar el pago de ambos en una entidad bancaria colaboradora.

Finalizado el procedimiento el operador recibe un levante único para poder retirar su mercancía.

A partir de la implantación de VEXCAN y de la simplificación de trámites que ello ha supuesto, el número de declarantes se incrementó notablemente (fundamentalmente en 2007 y 2008, con la entrada del módulo de importación) ya que la simplificación animó a numerosos transitarios y autodespachantes a actuar como declarantes junto a los tradicionales agentes de aduanas, al simplificarse notablemente el procedimiento. Concretamente se pasó de 428 declarantes en 2006, a 921 en 2007 y 1.806 en 2008).

Esta simplificación administrativa ha tenido un impacto directo en los tiempos de tramitación que se han venido reduciendo año tras año desde la implantación de VEXCAN. No se puede olvidar que los tiempos de tramitación inciden de forma directa en la disponibilidad de las mercancías, algo que en las islas cobra especial relevancia al depender casi totalmente de suministro externo para la producción o la venta.

Antes de la implantación de VEXCAN, como se ha comentado anteriormente, el levante real de la mercancía se producía cuando el usuario tenía el levante de las dos administraciones, lo que implicaba que los tiempos totales de despacho los condicionaba la administración que, en cada caso concreto, tardaba más en otorgar ese levante.

En el caso de los DUAs verdes, el despacho de la AEAT era inmediato. Igualmente sucedía con el despacho de la ATC, pero los problemas de capacidad de su sistema informático producían colapsos que provocaban que, con frecuencia, se perdiese esa inmediatez. Por otro lado, la presentación de DUAs podía ser en formato papel, lo que exigía la presentación física del DUA en cada una de las administraciones. En este caso, el levante solo era posible después de que cada una de las administraciones grabara, aceptara y despachara el DUA.

En el caso de los DUAs naranjas y rojos, el tiempo medio para la AEAT era de 392 minutos y, para la ATC, el tiempo medio oscilaba entre 180 y 2.880 minutos, lo que, teniendo en cuenta que se necesitaban ambos levantes para poder retirar la mercancía, implicaba que el tiempo medio estaría entre un mínimo de 392 y un máximo de 2.880 minutos.

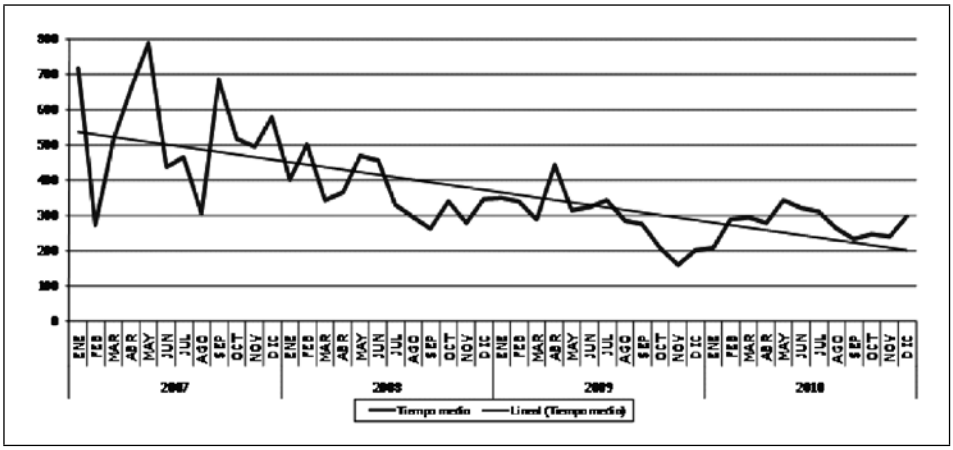
Después de la implantación de VEXCAN los tiempos medios han variado significativamente.

Para los DUAs verdes, el tiempo de despacho es "0". Es decir, el levante se obtiene inmediatamente, con la aceptación del DUA enviado electrónicamente. Lo que básicamente supone que el 97% de los DUAs (porcentaje medio de DUAs de importación verdes presentados en los años 2007, 2008, 2009 y 2010) se despachan en el momento de aceptación del DUA.

En el caso de los DUAs naranjas y rojos, el tiempo de despacho también se ha reducido significativamente desde la puesta en funcionamiento de VEXCAN. Después del primer año, la adaptación y mejora continua de los protocolos de actuación conjuntos han posibilitado una constante reducción de tiempos, siendo especialmente significativa la reducción operada entre los años 2007 y 2008. Así, el tiempo medio de despacho en el año 2010 ha sido de 275 minutos, tiempo significativamente inferior a los ofrecidos antes de la implantación de VEXCAN.

GRÁFICO 1

Evolución del tiempo medio DUAS Naranjas y Rojos



Fuente: Elaboración propia.

Pero la disminución de tiempos no ha sido el único efecto positivo propiciado por VEXCAN sino que, como se puede observar en el gráfico siguiente, los tiempos se han estabilizado, eliminando de forma significativa las fluctuaciones que se producían antes (y durante los primer año) de VEXCAN, lo que favorece a los operadores económicos ya que se hace más previsible el tiempo de despacho y, por tanto, mayor grado de previsión de la disponibilidad de las mercancías.

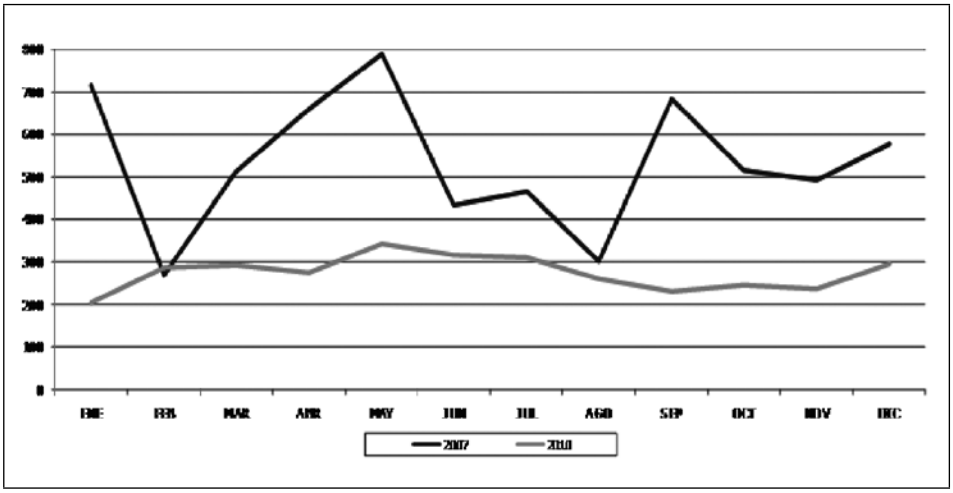
La integración de procedimientos y sistemas, así como la inversión en desarrollos tecnológicos disminuyen radicalmente los costes operativos, mejoran la calidad del servicio y aporta la imagen de eficacia y eficiencia que la ciudadanía demanda.

Con la puesta en funcionamiento de VEXCAN se han producido grandes ahorros para ambas administraciones y, también, para los usuarios. En este sentido se ha de-

jado de utilizar el documento papel del DUA (un documento de este tipo tiene un coste de, aproximadamente, un euro, y había que presentarlo ante dos administraciones) con el consiguiente ahorro en coste y beneficio medioambiental, el espacio necesario para archivo ha disminuido considerablemente, se ha dejado de utilizar, y por tanto de contratar y mantener costosas redes de valor añadido, se ha reducido el número de personas asignadas a este servicio, etc.

GRÁFICO 2

Tiempo medio mensual DUAs Naranjas y Rojos-2007 vs. 2010



Fuente: Elaboración propia.

El ahorro de costes para los usuarios ha sido parejo al de las administraciones en tanto y en cuanto que se han producido ahorros tanto en recursos físicos, papel y espacio de archivos, como humanos, pudiendo liberar recursos para otras áreas del negocio pero, sobre todo, han podido mejorar su gestión logística al tener a disposición sus mercancías en un tiempo mucho menor al que venían teniendo y más predecible.

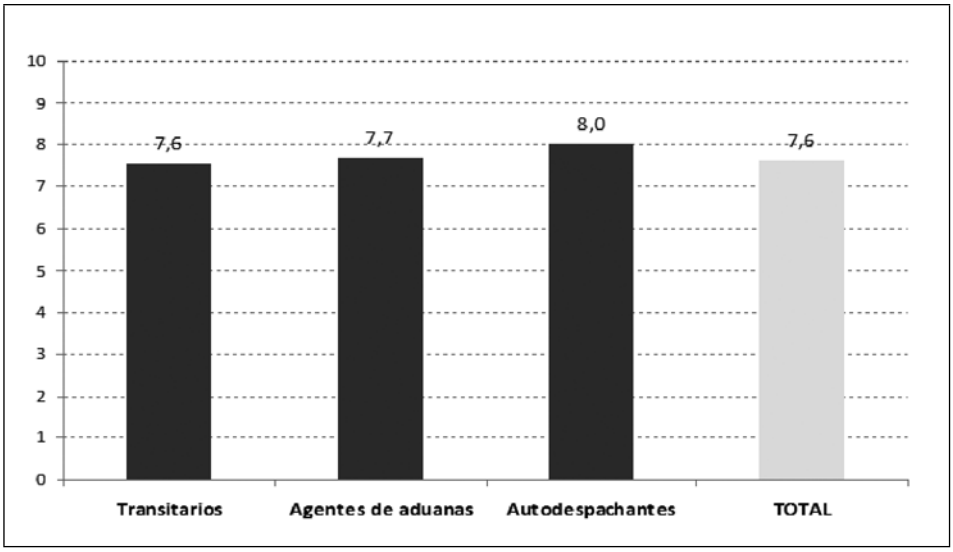
Por último cabe mencionar igualmente los resultados obtenidos en relación a los objetivos propios de cada una de las administraciones. Una de las líneas estratégicas de actuación de la AEAT para los próximos años es intensificar la lucha contra el fraude. Con VEXCAN la información relativa a la importación e introducción y exportación y expedición en o para las Islas Canarias es íntegra y transparente para las dos administraciones lo que posibilita una eficaz lucha contra el fraude en línea con la estrategia de esta organización. Por otro lado, la ATC está gestionando sus tributos a través de un sistema informático puntero sin que le haya supuesto ningún gasto a la ciudadanía.

Desde la perspectiva subjetiva se analizó la percepción que los usuarios, y beneficiarios, tiene del servicio prestado por VEXCAN, tanto en relación al funcionamiento de la propia plataforma a través de la que se presta el servicio, como en relación al beneficio de operar a través de VEXCAN y, por último, en relación al papel de ésta en el ámbito del comercio exterior canario.

En general la satisfacción con el funcionamiento de la plataforma VEXCAN es elevada, con una media de 7,6 en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho). Este nivel de satisfacción es muy similar para los tres tipos de usuarios directos, agentes de aduana, transitarios y empresarios auto-despachantes.

GRÁFICO 3

Satisfacción con el funcionamiento general de VEXCAN



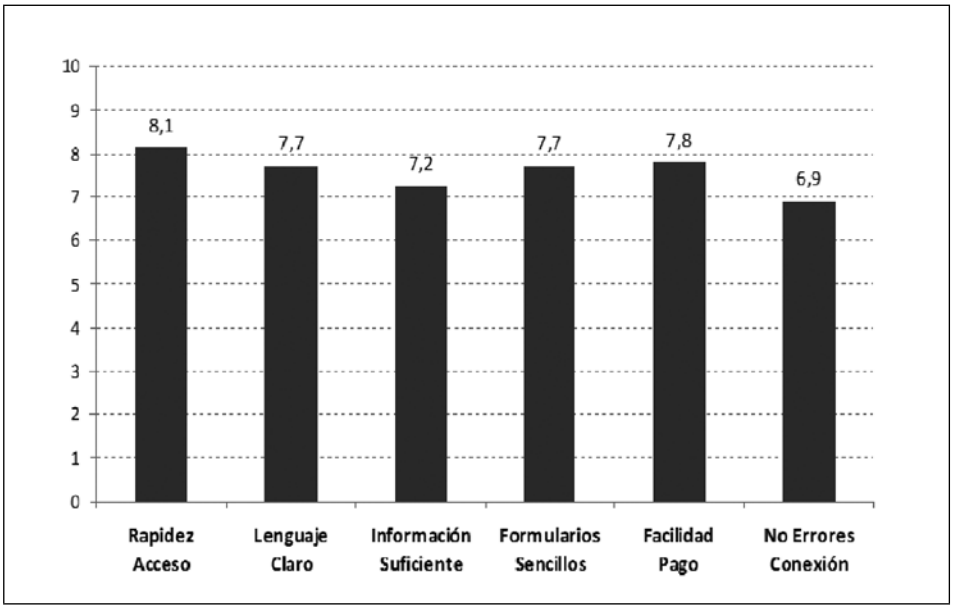
Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, la ausencia de errores de conexión y la información suficiente, con una media en torno a los 7 sobre 10, presentan un grado de satisfacción ligeramente inferior a la claridad del lenguaje, la sencillez de cumplimentación y la facilidad de pago, atributos con más de 7,5 puntos sobre 10. La rapidez de acceso es el atributo mejor valorado, con una media de 8,1 puntos.

Para el conjunto de los usuarios, la implantación de VEXCAN ha sido altamente beneficiosa, alcanzando una media de puntuación de 8,2 en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho). Esta valoración es muy similar tanto para los transitarios como para los agentes de aduanas.

GRÁFICO 4

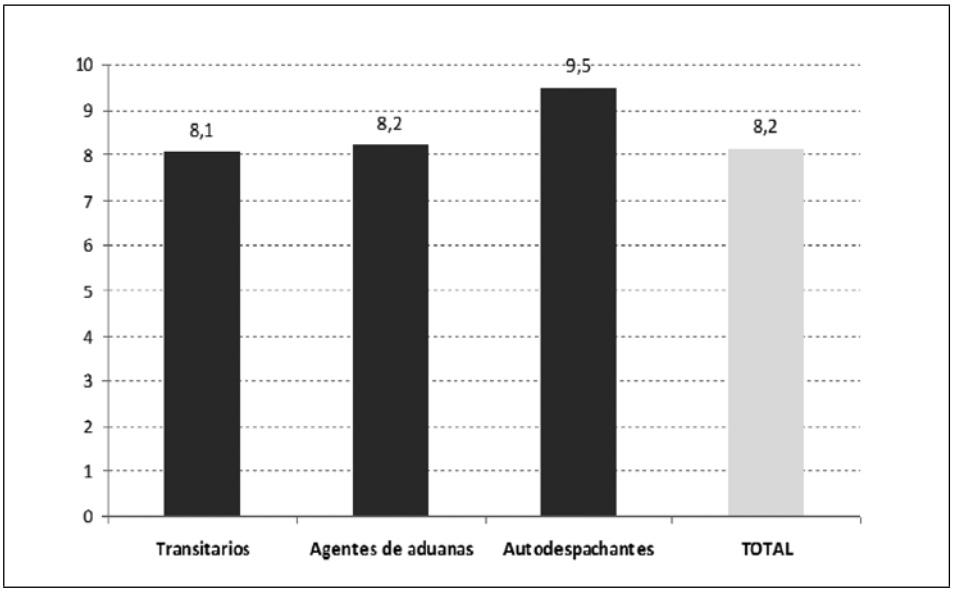
Satisfacción con atributos de VEXCAN



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 5

Valoración de los beneficios de VEXCAN según grupo de usuarios

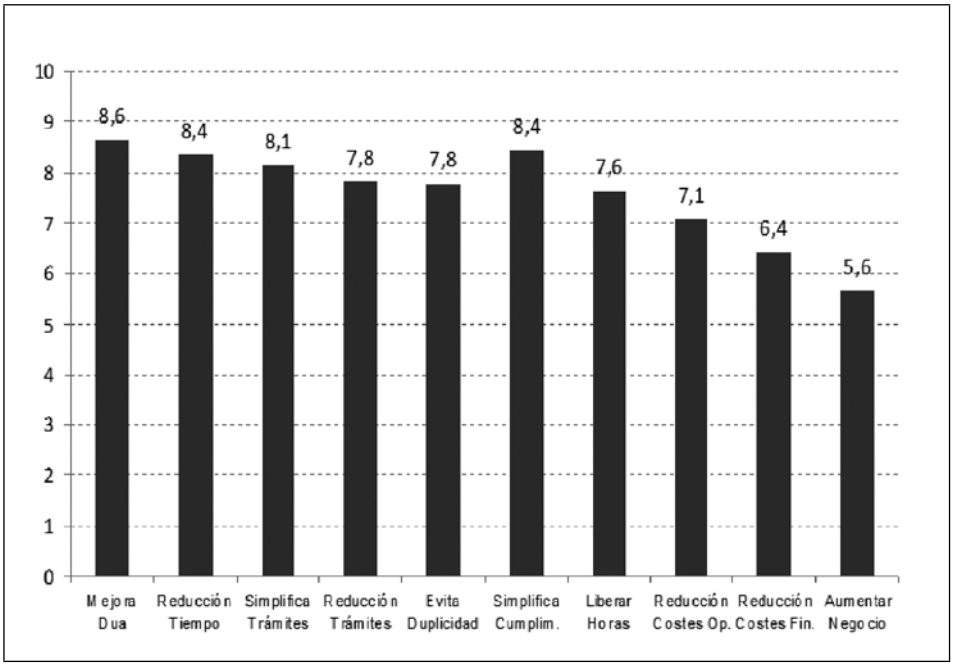


Fuente: Elaboración propia.

Cuatro aspectos obtienen una puntuación mayor que 8 sobre 10: mejora en el funcionamiento de la admisión de los DUA, reducción en el tiempo de despacho de los DUA, la simplificación de los trámites de levante de las mercancías y simplificación en el cumplimiento de las obligaciones de pago.

GRÁFICO 6

Beneficios de operar con VEXCAN



Fuente: Elaboración propia.

En general, los usuarios coinciden en que VEXCAN ha agilizado los tiempos de tramitación, estimando un ahorro medio de un 30%, aunque aprecian una importante diferencia dependiendo del circuito asignado. En los circuitos verdes las voces son unánimes, "es inmediato". No obstante, mayoritariamente consideran que fuera de este circuito las ventajas de rapidez pierden relevancia y demandan una mayor coordinación entre las administraciones.

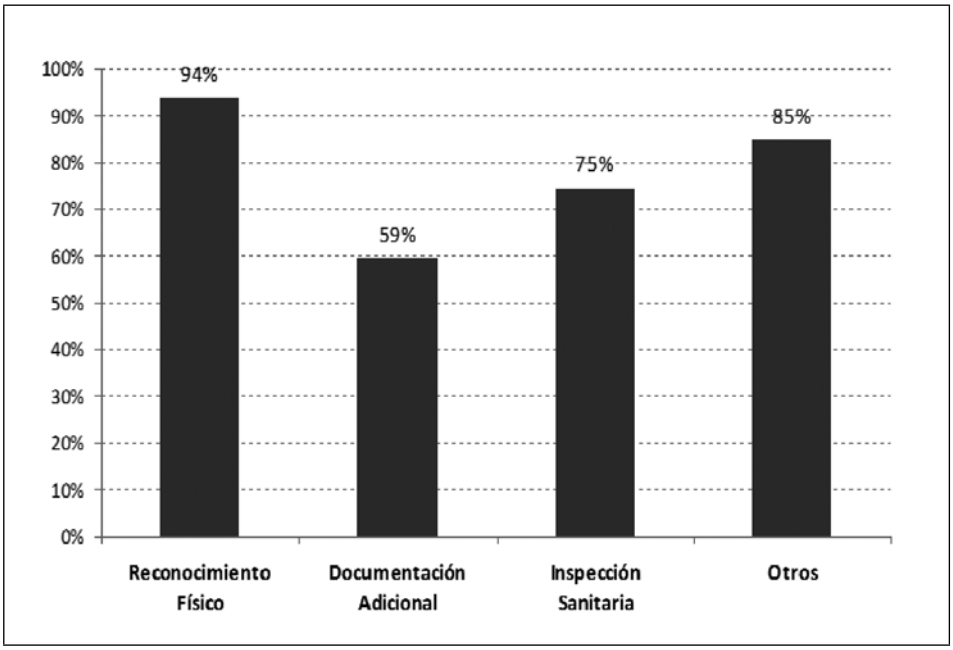
Por último, se aborda la percepción de los usuarios directos e indirectos en relación al papel que VEXCAN juega dentro del conjunto de formalidades que requiere el comercio exterior canario. En este sentido, si bien los interlocutores destacan a VEXCAN como un proyecto ambicioso y completo en su ámbito, consideran que su alcance es limitado en tanto que instrumento de apoyo al comercio exterior.

A los usuarios se les preguntó si, además de las gestiones en VEXCAN, realizaban algún trámite que requiriera su presencia física en las dependencias de las administra-

ciones. El 87% de ellos contestó afirmativamente. Los trámites más comúnmente realizados fueron: el reconocimiento físico de la mercancía, en el 94% de las ocasiones, seguido de inspección sanitaria con un 75% de las respuestas.

GRÁFICO 7

Trámites adicionales



Fuente: Elaboración propia.

Los usuarios directos, y los beneficiarios, de VEXCAN demandan la extensión del modelo de Ventanilla Única a la totalidad de los trámites aduaneros y de importación y exportación y, por ende, a la coordinación de todas las administraciones públicas implicadas, no solo a las administraciones tributarias.

Recomendaciones a los gestores

Fruto de la evaluación de VEXCAN se han identificado una serie de actuaciones que, sin apenas costes para las organizaciones, redundarán en la mejora de la calidad tanto de la gestión de la propia colaboración entre las administraciones como directamente en el servicio prestado a los ciudadanos. Son recomendaciones concretas, de aplicación directa y cuyos resultados se observarán rápidamente, lo que hace del informe de evaluación una herramienta de gestión que facilita y mejora la toma de decisiones.

Las recomendaciones realizadas abarcan todas las fases de VEXCAN, desde la voluntad de cooperar, materializada en la firma de un convenio de colaboración, hasta las funcionalidades últimas de la plataforma:

1. Realizar una evaluación de impacto de VEXCAN que, con implicación de los distintos grupos de interés (incluida ATC), permita cuantificar sus logros y efectos y su contribución a los planes estratégicos de la AEAT: simplificación administrativa, e-administración, lucha contra el fraude y alianzas).

2. Realizar estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los grupos de interés que permitan conocer de forma periódica sus necesidades y expectativas.

3. Negociar que desde las Ventanillas Únicas Empresariales (VUE) se diera difusión sobre VEXCAN. La VUE podría ser incluso un punto de información (previo proceso de formación), demostración o asesoramiento sobre VEXCAN.

4. Habilitar un "Buzón de Quejas y Sugerencias" específico en la propia aplicación de VEXCAN. Las quejas y sugerencias constituyen una fuente de información imprescindible para la mejora de los servicios.

5. Elaborar una Carta de Servicios interadministrativa de VEXCAN que, por una parte, facilitara generar equipo de trabajo conjunto (AEAT y ATC) y, por otra, declarar los compromisos más relevantes para los usuarios.

6. Abordar nuevos desarrollos más allá del marco actual, en la línea apuntada por el análisis de la percepción de los grupos de interés de cara a una VEXCAN: posibilitar el uso intensivo de medios tecnológicos como, por ejemplo, la grabación de datos con dispositivos tipo PDA para evitar esperas innecesarias tras los controles, implantar el archivo electrónico de la totalidad de documentos y, de forma particular, en el caso del grupaje en contenedores y generalizar el uso del levante sin papeles. Igualmente, extender el modelo VEXCAN de ventanilla única a todos los organismos implicados en el despacho aduanero y/o de importación, autoridades portuarias y organismos paraduaneros, fundamentalmente, y extender la experiencia del Centro de Inspección Portuaria (CIP) de Santa Cruz de Tenerife a otros puertos del archipiélago.

7. Apertura de VEXCAN a la ciudadanía, incorporando a su ámbito de actuación el despacho postal por su impacto en los ciudadanos que no ostentan la condición de operadores económicos.

8. Posibilitar el acceso al autodespacho de particulares y pequeños comercios, de forma fácil, simple y barata, sin necesidad de acudir a representantes aduaneros ni de disponer de especiales desarrollos de software.

9 . Suscribir un nuevo Convenio entre el Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Consejero de Economía y Hacienda de Canarias que establezca para la colaboración entre ambas partes unos objetivos innovadores y abiertos, apoyándose para su desarrollo en estructuras flexibles, operativas y descentralizadas.

3. CONCLUSIONES

Hallazgos metodológicos

La evaluación de la calidad del servicio prestado por VEXCAN ha puesto de manifiesto la oportunidad de emplear un enfoque de gobernanza basada en el desempeño (Bouckaert y Halligan, 2008) para la evaluación de políticas, programas y servicios públicos de carácter interadministrativo.

En un escenario como el actual, las enseñanzas extraídas de la evaluación VEXCAN muestran cómo una experiencia de ámbito reducido puede extrapolarse, a modo de fractal, al conjunto de la cooperación en un gobierno multinivel. En el contexto de los retos que deben afrontar actualmente las administraciones públicas españolas, la evaluación de la calidad del servicio hace aflorar buenas prácticas transferibles de gestión integrada, más pegada al territorio, en la que las visiones sectoriales se incardinan en una perspectiva integral de la gestión, apuntando así a un gobierno cooperativo con todas las administraciones competentes que evite duplicidades e ineficiencias en la gestión pública.

Utilidad de las evaluaciones *smart*

Las políticas públicas, como objeto susceptible de evaluación, presentan una serie de características diversas, entre las que pueden encontrarse las de su grado de formalización y la mayor o menor envergadura de su gestión (Vanaclocha *et al.,* 2005). Si aceptamos que una de las virtualidades del enfoque fractal consiste en que facilita la creación de estructuras complejas a partir de otras más simples, podríamos inferir que las evaluaciones de calidad de los servicios, evaluaciones *smart*, como la de VEXCAN, en tanto que evaluaciones primordialmente de implementación de políticas más amplias, son de gran utilidad para la promoción de la cultura evaluadora y el aprendizaje metodológico de cara a abordar evaluaciones de mayor magnitud.

Al ser evaluaciones *just in time,* de ámbito material y temporal comparativamente más reducidos (la evaluación VEXCAN se llevó a cabo en un periodo de 10 meses), concluidas a tiempo y presentados sus resultados lo antes posible, proporcionan conclusiones y recomendaciones próximas, viables de implantar a corto plazo para la mejora de la intervención pública evaluada y son, por otra parte, adecuadas al contexto de cambio acelerado, ayudando a otros a entender las innovaciones y reproducirlas (Paddock, 1998).

Además, las evaluaciones *smart* son evaluaciones realizadas *in company,* que construyen equipos conjuntos entre los evaluadores y los gestores de la organización responsable del servicio evaluado (en este caso AEVAL y el SAI de AEAT, respectivamente). Al implicar a los gestores y profesionales del servicio o programa en todas las fases de la evaluación, desde la planificación hasta la redacción del informe, la práctica evaluativa es más interiorizada y sus resultados impactan más directamente en la prestación del servicio. En este sentido puede añadirse que éstas son evaluaciones de carácter formativo y que, por tanto, permiten dar respuesta a las necesidades reales de los actores principales (decisores y gestores).

Sin embargo, los beneficios de estas evaluaciones transcienden el ámbito exclusivo del propio servicio evaluado porque, desde su sencillez y claridad y al mostrar mejores prácticas, constituyen un ejercicio de *benchmarking* que permite no solo juzgar programas o servicios actuales sino también la fijación de metas de mejora.

Por último, la utilización del ciclo PDCA tanto en el marco conceptual-metodológico de la evaluación, como en el despliegue de los trabajos de la misma, permite aproximar los enfoques y lógicas de evaluación (aparentemente distantes) de políticas/programas, por una parte, y servicios/organizaciones, por otra. Las evaluaciones *smart* se convierten así en evaluaciones *lanzadera,* con gran componente pedagógico para abordar evaluaciones más complejas y sofisticadas.

Las evaluaciones *smart* pueden, en suma, ser de más utilidad en un contexto como el actual dominado por ajustes presupuestarios y por la necesidad de extremar la eficiencia de los servicios públicos en un Estado fuertemente descentralizado como el español.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

AEVAL (2008), *Evaluación de la Calidad del Servicio de los Museos de Titularidad Estatal.* Madrid: AEVAL. En línea: <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E08-2007.pdf> (consulta: 29 mayo 2012).

AEVAL (2009), *Guía para la Evaluación de la Calidad de los Servicios.* Madrid: AEVAL. En línea: <http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Guia_evaluacion_calidad.pdf> (consulta: 29 mayo 2012).

AEVAL (2009), *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas.* Madrid: AEVAL. En línea: <http://www.aeval.es/evaluacion_de_politicas_publicas/funcion_evaluadora/> (consulta: 29 mayo 2012).

AEVAL (2010), *Fundamentos de evaluación de políticas públicas.* Madrid: AEVAL. En línea: <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluacion/Fundamentos_de_evaluacion.pdf> (consulta: 29 mayo 2012).

AEVAL (2011), *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas españolas. Guía de Evaluación.* Madrid: AEVAL. En línea: <http://www.aeval.es/comun/calidad/Guia_Evaluacion_CC.pdf> (consulta: 29 mayo 2012).

AEVAL (2012): *Evaluación de la calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN).* Madrid: AEVAL. En línea: <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E32-VEXCAN.pdf> (consulta: 29 mayo 2012).

AEVAL (2012), *Guía de Interpretación para las Administraciones Públicas. Modelo EFQM de Excelencia 2010.* Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Bouckaert. G. y Halligan, J. (2008), *Managing Performance: International Comparison.* Abingdon/Oxfordshire/Nueva York: Routledge.

Díez, L. y Campo. A. (2007), "El proyecto VEXCAN para la creación de una ventanilla única de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias", en *Hacienda Canaria,* 27: 61-86.

ONU/Consejo Económico y Social (2011), *Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional.* E/C. 16/2011/1.

Paddock, S.C. (1998), "Evaluation", *International Encyclopedia of Public Policy and Administration.* Boulder: Westwiew Press.

Ruiz, J. (2005), "La calidad de los servicios en el contexto general de la evaluación en la Administración Pública española", en J.A. Garde, coord., *La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos.* Madrid: INAP.

Vanaclocha, F.J. *et al.* (2005), "Algunas referencias sobre metodología de la evaluación de las políticas y los servicios públicos", en J.A. Garde, coord., *La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. Reflexiones y propuesta de creación. Informe comisión Expertos.* Madrid: INAP.

AUTORES

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 8, julio-diciembre 2012, pp. 147-149
ISSN: 1134-6035

BOUZAS LORENZO, Ramón

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela y profesor titular de la misma. Su investigación se orienta al análisis de organizaciones y de las políticas de gestión pública. Ha publicado sus trabajos en diversos capítulos de obras colectivas y revistas especializadas, entre ellas la *International Review on Public and Nonprofit Marketing*.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Álvaro

Licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Oviedo. Es actualmente director administrativo-financiero de la Fundación del Centro de Supercomputación de Castilla y León, así como profesor asociado del área de Administración y Dirección de Empresas de la Universidad de León. Sus líneas de investigación giran en torno a eficiencia energética, medioambiente y gestión en el sector público. Ha publicado artículos en *Revista de Responsabilidad Social en la Empresa, Gestión y Evaluación de Costes Sanitarios* y *Journal of Energy and Power*.

LÓPEZ ANSEDE, Ana María

Licenciada en Ciencias del Trabajo por la Universidad Rey Juan Carlos y Experta Universitaria en Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid. Evaluadora especializada del Departamento de Calidad de los Servicios de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Ha realizado numerosas evaluaciones de políticas públicas y de calidad de servicios públicos. Asimismo, ha llevado a cabo actuaciones de asistencia técnica en España y América Latina y participado en la elaboración de Guías metodológicas relacionadas con el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

MAHOU LAGO, Xosé María

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela. Es profesor contratado doctor del Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo y dirige el Máster en Dirección pública y liderazgo institucional. Sus líneas de investigación abordan cuestiones de gobierno y administración electrónica e implementación de políticas públicas. Entre sus publicaciones destaca *Implementación y Gobernanza: la Política de Marisqueo en Galicia* (Santiago de Compostela: EGAP, 2008); con H. Heichlinger ha

coordinado *A Administracion Electronica desde unha perspectiva comparada* (Santiago de Compostela: EGAP, 2008); asimismo ha colaborado en diversas obras colectivas.

REDONDO-GIL, Carlos

Doctor Ingeniero en Informática por la Universidad de León y profesor titular de la Escuela de Ingeniería Industrial e Informática de la misma. Técnico especialista de proyectos (TEP) y experto de AENOR para la valoración de proyectos de I+D+i. Sus trabajos de investigación se han centrado en el aumento de la productividad, la gestión de la innovación, la aplicación de sistemas expertos en el ámbito de la ingeniería eléctrica y eficiencia energética en entornos HPC. Ha sido ponente en numerosas ediciones de *The International Conference on Renewable Energies and Power Quality* y, recientemente, ha publicado varios artículos en la *Revista de la Responsabilidad Social de la Empresa*.

RIUS ULLDEMOLINS, Joaquim

Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona y la *École des Hautes Études en Sciences Sociales* de París. Actualmente es Investigador postdoctoral en la Universidad de Barcelona. Sus líneas de investigación giran en torno a los nuevos modelos de gestión de las políticas culturales: agencialización, participación, valor público, retorno social y sostenibilidad. Ha elaborado diversos estudios por encargo del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació de la Generalitat de Catalunya. Ha publicado en las revistas *Digithum*, *Revista Catalana de Sociología*, *Revista Internacional de Sociología* y *Culture and Local Governance.*

RUBIO AROSTEGUI, Juan Arturo

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor y coordinador de calidad e investigación en la Facultad de Artes y Letras de la Universidad Antonio de Nebrija. Sus investigaciones recientes giran en torno a la política cultural, la sociología del arte y la gestión cultural. Es autor de *El perfil del gestor cultural en los municipios de la Comunidad de Madrid, tras 25 años de gobiernos democráticos* (Madrid: Visión Libros, 2007) y *La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas 1982-1996 (*Madrid: Treas, 2003). Sus trabajos han sido publicados en diversas obras colectivas y revistas especializadas, entre las que figuran *Sistema, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, *Periférica* y *Revista del Círculo de la Danza.*

RUIZ LÓPEZ, Joaquín S.

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Gestión de la Administración Pública (INAP) y Diplomado en Calidad de los

Servicios (INAP/AEC). Ha desempeñado diversos puestos directivos en la Administración General del Estado y actualmente es director del Departamento de Calidad de los Servicios de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), donde además ha dirigido varias evaluaciones de servicios públicos. Es colaborador habitual del CLAD, del INAP y de distintos centros de formación de funcionarios, miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ) y coordinador del Foro de Administraciones Públicas del Club Excelencia en Gestión. Fue profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Carlos III de Madrid, entre 1993 y 2008. Ha coordinado diversas publicaciones en materia de calidad y publicado numerosos artículos en medios especializados españoles e internacionales. Forma parte del Consejo de Redacción de la revista *GAPP*.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Josefina

Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora del área de Comunicación Audiovisual de la Universidad Católica San Antonio de Murcia y directora del Grupo de investigación en comunicación DIGITALAC. Desarrolla líneas de investigación I+D+i centradas en el impacto de Internet en la redefinición de servicio público de las televisiones públicas, políticas de comunicación, industrias audiovisuales y nuevas tecnologías. Ha publicado en las revistas *Trípodos*; *Ámbitos*; *Revista Latina de Comunicación social*; *ZER. Revista de Estudios de Comunicación; Observatorio (OBS*) e-Journal*; *Ágora, Revista de Ciencias Sociales; y Sphera Publica.*

SARABIA ANDÚGAR, Isabel

Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de la Facultad de Comunicación de la Universidad Católica San Antonio de Murcia e integrante del Grupo de investigación en comunicación DIGITALAC. Sus líneas de investigación abarcan contenidos de I+D+i referidos al impacto de Internet en la redefinición del servicio público de las televisiones públicas, así como en políticas de comunicación, industrias audiovisuales y nuevas tecnologías. Ha publicado en las revistas *Trípodos; Ámbitos*; *Revista Latina de Comunicación Social*; *ZER. Revista de Estudios de Comunicación*; *Observatorio (OBS*) e-Journal*; *Ágora, Revista de Ciencias Sociales;* y *Sphera Publica*.

Criterios para la presentación y publicación de originales

GapP

GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Nueva Época, nº 8, julio-diciembre 2012, pp. 153-162
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.

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 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
- ll 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 bibliographic 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 8, julio-diciembre 2012, pp. 165-166
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.

Manuscripts submitted to GAPP Journal must be original works of the authors.

Plagiarism is understood to be: any submission of a manuscript of another author as an own original work; the use of expressions, thoughts and ideas of another authors without a correct indication of their origin; the use of quotes without specification of the source; and the abusive use of expressions and thoughts of another authors, even if the source is included.

On the other hand, scientific malpractice is understood to be: the fabrication either in whole or in part of the data from a research included in the submitted manuscript; the forge o the manipulation of the data; authorship conflicts, and fictitious authorship.

The Editorial Board will propose to INAP the adoption of the appropriate measures in the case of plagiarism or scientific malpractice. The authors will be responsible either legally or scientifically of the violation of the rights of others or the principles previously enunciated.