

nº1 VOL.1 2006_Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Sumario_

_01_G. BALLARINO (Univ. Milán) «¿Qué hace que la democracia funcione? Cultura, economía y diferencias territoriales en la Italia contemporánea». *_02_B. GUY PETERS (Univ. Pittsburgh) «Democracia y administración pública: la conexión emergente».* *_03_A. NOGUEIRA (Univ. Santiago) «Dualidad de regímenes laborales y determinación de las condiciones de trabajo del profesorado universitario».* *_04_A. PRADA, M^e X. VÁZQUEZ Y M. SOLIÑO (Univ. Vigo) «El papel de la valoración económica en la gestión pública de las áreas naturales protegidas».* *_05_O. SALIDO (UCM) «La incorporación de las mujeres al empleo: un reto para el bienestar social».* *_06_J. SÁNCHEZ, C. ORDÓÑEZ Y C. MOLINA (Univ. Málaga) «Las necesidades relativas de gasto de las CCAA. Elaboración de un indicador basado en la población».* *_07_M. SOUTO (Univ. Oxford) «Evaluación de políticas: una revisión crítica de las definiciones, diseños y métodos».* *_08_J. SUBIRATS (UAB) «El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana».* *_09_M. VILLORIA (Univ. Rey Juan Carlos) «Evaluación de las políticas y prácticas sobre los conflictos de intereses: un informe comparativo».* **_Recensiones_01_H.** *CEBOLLA (Fundación Juan March / Nuffield College), J.J. González y M. Requena (Eds.) (2005) «Tres Décadas de Cambio Social en España».* *_02_J. ÁLVAREZ, Toni Domènech (2005) «El Eclipse de la Fraternidad».* *_03_C. GARCÍA (Univ. Santiago de Compostela), Peter Hedström (2005) «Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology».*

nº1 VOL.1 2006_Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Consejo Editorial

_PRESIDENTE

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO.
Director de la Escola Galega de Administración Pública y catedrático de Sociología [*Universidade de A Coruña*]

_DIRECTOR

RAMÓN BOUZAS LORENZO.
Profesor titular de Ciencias Políticas y de la Administración [*Universidade de Santiago de Compostela*].

Comité Científico

_Área de Ciencias Políticas

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.
Profesor titular de Ciencias Políticas y de la Administración [*Universidade de Murcia*].

_Área de Ciencias de la Administración

CARLES RAMIÓ MATAS.
Profesor titular de Ciencias Políticas y de la Administración [*Universidade Pompeu Fabra*].

_Área de Derecho Administrativo

XAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ.
Profesor titular de Derecho Administrativo [*Universidade de Santiago de Compostela*].

_Área de Derecho Constitucional

EVA SÁENZ ROYO.
Profesora ayudante de Derecho Constitucional [*Universidade de Zaragoza*].

_Área de Economía

SANTIAGO LAGO PEÑAS.
Profesor titular de Economía Aplicada [*Universidade de Vigo*].

_Área de Sociología

FABRIZIO BERNARDI.
Profesor titular de Sociología [*UNED*].

EDITA:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

Rúa de Madrid, 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

TRADUCCIÓN:

Barreiro Comedeiro, Moisés
Díaz Lage, José María
González Bueno, María do Carme

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

DEPÓSITO LEGAL:

PO—511/06

Sumario



_ PRESENTACIÓN	P. 5/6
_ ARTÍCULOS	
_ Gabriele Ballarino (Universidad de Milán), « ¿Qué hace que la democracia funcione? Cultura, economía y diferencias territoriales en la Italia contemporánea ».	P. 7/28
_ B. Guy Peters (Universidad de Pittsburgh), « Democracia y administración pública: la conexión emergente ».	P. 29/46
_ Alba Nogueira (Universidad de Santiago de Compostela), « Dualidad de regímenes laborales y determinación de las condiciones de trabajo del profesorado universitario ».	P. 47/70
_ Albino Prada, María Xosé Vázquez y Mario Soliño (Universidad de Vigo), « El papel de la valoración económica en la gestión pública de las áreas naturales protegidas ».	P. 71/96
_ Olga Salido (Universidad Complutense de Madrid), « La incorporación de las mujeres al empleo: un reto para el bienestar social ».	P. 97/121
_ José Sánchez, Carmina Ordóñez y Carmen Molina (Universidad de Málaga), « Las necesidades relativas de gasto de las CCAA. Elaboración de un indicador basado en la población ».	P. 123/172
_ Manuel Souto (Universidad de Oxford), « Evaluación de políticas: una revisión crítica de las definiciones, diseños y métodos ».	P. 173/201

_ Joan Subirats (Universidad Autónoma de Barcelona), «**El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana**». P. 203/215

_ Manuel Villoria (Universidad Rey Juan Carlos), «**Evaluación de las políticas y prácticas sobre los conflictos de intereses: un informe comparativo**». P. 217/255

_RECENSIONES

_ Héctor Cebolla (Fundación Juan March / Nuffield College): J. J. González y M. Requena (eds.) (2005), **Tres décadas de cambio social en España**. P. 257/261

_ Jorge Álvarez: Antoni Domènech (2005), **El eclipse de la fraternidad**. P. 263/268

_ Celestino García (Universidad de Santiago de Compostela): Peter Hedström (2005), **Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology**. P. 269/274

_SUMMARY P. 275/277

Presentación



Uno de los rasgos de mayor impacto que ha caracterizado la evolución del pensamiento administrativo durante el último cuarto del pasado siglo y el primer lustro del actual ha sido el arraigo de la idea de transformación permanente. Las variadas formas de entender la gestión de los asuntos públicos ya no se conciben de manera determinista, estática y cerrada, sino como un catálogo de potencialidades que permiten una mejor adaptación de las organizaciones públicas a sus contingencias.

El concepto de adaptación, revestido, con mucha frecuencia, de una incoherente retórica reformista y modernizadora, no sólo ha exigido dar una respuesta a los desafíos que el entorno tecnológico está suscitando, sino que ha obligado a incorporar en la agenda institucional la satisfacción de las demandas de la ciudadanía como primer objetivo de la acción administrativa. Se trata de una predisposición que está presente en cualquiera de las corrientes que han pugnado en las décadas precedentes por desatar a las entidades complejas de las constricciones burocráticas. Además y desde una visión competitiva entre las organizaciones públicas, se busca la excelencia de unas frente a las demás, y este “pique saludable” deviene un factor estratégico en el funcionamiento de las entidades que sirven a los ciudadanos.

Con el empeño de servir mejor a la ciudadanía gallega y hacer extensibles los beneficios de las actividades emprendidas a otras instituciones y administraciones, hace ahora un año, la Escola Galega de Administración Pública decidió reforzar su labor formativa con la puesta en marcha de diversas iniciativas en materia de investigación que han respondido al propósito de atender más eficientemente las demandas de nuestros conciudadanos, no sólo actuando sobre los problemas del presente, sino reflexionando y aportando soluciones sobre el porvenir que somos capaces de atisbar.

Esta nueva forma de entender el compromiso de la Administración con los ciudadanos entendemos que exige un rediseño de los canales a través de los cuales los organismos públicos comunican y publicitan tanto sus proyectos como los hallazgos que, en nuestro entorno más próximo y desde otros ámbitos, pueden contribuir a mejorar nuestro bienestar a través de una acción administrativa de mayor calidad. Esta manera más activa de concebir la comunicación inspira la política de publicaciones que nuestro centro ha emprendido y se pone de relieve especialmente en la concepción de la nueva publicación periódica que la Escola Galega de Administración Pública pone en marcha con la presentación del primer número de *Administración & Ciudadanía*.

Como el Consejo Editorial ha querido dejar claro desde su primera reunión, *Administración & Ciudadanía* desea aportar una perspectiva transdisciplinar al estudio de las administraciones públicas y superar las constricciones que acarrea las visiones excesivamente sectorializadas provenientes tanto del mundo académico como del profesional. Su compromiso es tanto ofrecer un espacio para la difusión y el debate de las investigaciones que a un nivel teórico repensan permanentemente el encaje de las administraciones públicas en las sociedades a las que sirven, como apoyar la actividad de los empleados públicos difundiendo trabajos de carácter más empírico y buenas prácticas. Todo ello deberá aportar nuevas aproximaciones al estudio de los procesos de intervención pública desde las disciplinas jurídico-sociales.

La pretensión transdisciplinar que el lector constatará desde este primer número, además de garantizar una diversidad temática que refleja nítidamente los campos tan diferenciados sobre los que actúan las administraciones contemporáneas y las distintas áreas de conocimiento de las que proviene nuestro saber sobre el sector público, permite ofrecer una manera distinta de considerar la acción política y, dentro de ella, la administrativa, que consideramos puede ayudar a superar las constricciones del estudio estático de las instituciones formales o las deficiencias de una visión excesivamente descriptiva y exenta de la necesaria investigación comparada de los procesos de elaboración de políticas públicas.

Asimismo, en un contexto en que la gestión pública precisa crecientemente una actuación coordinada en espacios interadministrativos asimétricos, emplazados en contextos de gran diversidad de competencias, amplitud territorial, magnitud de recursos empleados y desarrollo institucional variable, *Administración & Ciudadanía* desea estimular el estudio de la actividad administrativa desde un enfoque subestatal, que, en el marco de una acción de gobierno multinivel, no soslayará la aportación de otros actores no estatales insertos, no obstante, de un modo muy activo en el sistema político.

El especial interés por los fenómenos de interdependencia es el que da energía a este empeño editorial y, más en general, es el que anima a todos cuantos desde la Escola Galega de Administración Pública hacen posible el nacimiento de esta nueva publicación; todo lo cual se materializa en el deseo de que *Administración & Ciudadanía* se convierta en una empresa de cooperación viva, que aliente la colaboración entre editores, autores y lectores. Los medios tecnológicos hoy disponibles lo hacen posible, y es voluntad de nuestro centro intensificar su empleo en beneficio del producto final.

Con la ambición de que *Administración & Ciudadanía* logre alcanzar sus objetivos y consiga crear un ágora de diálogo fructífero entre académicos y profesionales, quisiera finalizar invitándoles a participar activamente en este proyecto.

Antonio Izquierdo Escribano
Presidente del Consejo Editorial de *Administración & Ciudadanía*

¿Qué hace que la democracia funcione? Cultura, economía y diferencias territoriales en la Italia contemporánea

¿De dónde sale un buen gobierno? ¿Depende de la riqueza o es al contrario? ¿Qué papel desempeña la cultura en el rendimiento institucional y económico de una sociedad? Este artículo aborda estas cuestiones, tan antiguas como la misma sociología, por medio de una discusión analítica y empírica del trabajo reciente de Robert D. Putnam. En primer lugar, describe el trabajo empírico de Putnam acerca de las regiones italianas y la evolución de su análisis y su marco teórico. En segundo lugar, pone a prueba empíricamente las conclusiones de Putnam acerca de la relación entre cultura cívica y rendimiento económico con datos ecológicos acerca de las provincias italianas. La conclusión es que Putnam extrajo conclusiones demasiado amplias: si bien él propone una explicación cultural-histórica de la diferencia entre la Italia septentrional y la meridional, este análisis empírico demuestra que la cultura cívica y el rendimiento económico son dos fenómenos diferentes, (fuertemente) relacionados a lo largo de periodos temporales dilatados pero relativamente independientes a corto plazo. El efecto a largo plazo de la cultura cívica del pasado sobre el rendimiento económico actual no es más fuerte que el efecto del rendimiento económico del pasado sobre la cultura cívica actual.&

& Palabras clave: cultura cívica, capital social, rendimiento económico, desarrollo territorial

Administración&Ciudadanía. _1/2006

8_ administración & ciudadanía.

1. INTRODUCCIÓN

¿De dónde sale un buen gobierno? ¿Depende de la riqueza de un país o a la inversa? ¿Qué papel desempeñan las ideas en una sociedad? ¿Tienen impacto sobre el comportamiento económico, o la idea que las personas tienen de sí mismas consiste principalmente en ideología y falsa consciencia? Por citar a dos padres de la sociología: ¿tenía razón Karl Marx cuando decía que la estructura (la organización socioeconómica de la sociedad) produce la superestructura (la cultura), o la tenía Max Weber cuando afirmaba, contradiciendo a Marx, que el motor de la historia son las ideas?

Este artículo trata estas cuestiones, tan viejas como la propia ciencia social, mediante una discusión analítica y empírica acerca del trabajo reciente de Robert D. Putnam, el politólogo estadounidense que ha insuflado nueva vida al debate sobre 'la cultura y la economía'. Esta renovación ha sido consecuencia de los principales hallazgos de la influyente investigación encabezada por Putnam (1993) y sus colegas acerca de las regiones italianas, y principalmente de su interpretación de los resultados en lo que respecta a la diferencia en desarrollo social y económico entre regiones. De acuerdo con el propio autor, esta interpretación revalidó la postura 'sociocultural' de estirpe weberiana, afirmando que la cultura cívica es una de las principales causas de las enormes diferencias en rendimiento económico e institucional entre las regiones italianas.

Este artículo tiene dos objetivos. En primer lugar, describe el trabajo empírico de Putnam en Italia, la evolución de su análisis y su marco conceptual y su influencia sobre la investigación subsiguiente. En segundo lugar, pone a prueba empíricamente los resultados de Putnam mediante datos ecológicos sobre las provincias italianas, y concluye que Putnam exageró la interpretación de sus hallazgos en cuanto a la relación entre cultura cívica y rendimiento económico. El artículo está dividido en nueve secciones: tras esta introducción, la segunda sección presenta el trasfondo de la investigación de Putnam; la tercera los resultados de la investigación; la cuarta las reacciones que suscitó; la quinta sección analiza los mecanismos que relacionan capital social y cultura cívica; la sexta proporciona evidencia de los mismos extraída del caso italiano; la séptima compara este debate con la investigación posterior; y en la octava sección se concluye.

2. EL CASO DE ITALIA

La constitución de la República Italiana de 1946 establece que cada una de las veinte regiones administrativas que conforman el estado tenga su propio gobierno regional elegido por los ciudadanos, y que estos gobiernos sean responsables de las políticas públicas de interés local. Esta disposición estaba en consonancia con la historia de Italia, una historia de fragmentación política y diversidad cultural, pero chocaba con la política reciente del estado italiano, nacido en 1859 e inspirado en el modelo francés de estado fuerte y muy centralizado, con poca autonomía para los territorios. Veinte años de fascismo, desde los años veinte hasta los cuarenta, mantuvieron esta centralización administrativa intacta en su mayor parte, y en algunos casos incluso la reforzaron, entre otros motivos porque las administraciones locales estaban a menudo en manos de los socialistas y otros partidos no fascistas. Sólo en la década de 1970 se ejecutó la disposición constitucional y se implantaron gobiernos y parlamentos regionales elegidos por el pueblo. Las nuevas instituciones se construyeron desde cero, creando las condiciones, generalmente muy difíciles de encontrar en las ciencias sociales, de un buen 'experimento natural'.

Un grupo de sociólogos y politólogos estadounidenses interesado en la política y la sociedad italianas, encabezado por Robert Putnam, advirtió esta posibilidad. Su idea era que las nuevas instituciones locales, recién fundadas por el gobierno nacional y sustancialmente similares en cuanto a diseño institucional, podían ser útiles para estudiar la variación de su rendimiento institucional y sus determinantes, gracias a la posibilidad de controlar sus rasgos institucionales. Así, los investigadores serían capaces de responder a dos preguntas cruciales: en primer lugar, podrían examinar el desarrollo de las nuevas instituciones y su efecto en la política italiana; en segundo lugar, podrían estudiar los factores externos que tuvieran un impacto en el rendimiento institucional y, en particular, comparar el impacto de los factores socioeconómicos y socioculturales.

Tras dos décadas de arduo trabajo, los resultados (Putnam, 1993) valieron la pena. En primer lugar, la evidencia demostraba que las nuevas instituciones habían tenido un impacto sobre la política italiana desde muchos puntos de vista. Las Administraciones regionales estaban más cerca de los intereses de los ciudadanos que la Administración nacional, daban a los políticos nuevas oportunidades de hacer carrera y la posibilidad de desarrollar un estilo pragmático de elaboración de políticas y de confrontación política muy diferente respecto a las posturas duras y contrapuestas de la política nacional de esos años. Pero no todo fue bien. Las nuevas instituciones regionales no resolvieron dos problemas inveterados del Estado italiano: resultaron no ser tan eficientes como se esperaba y, en particular, la variación en el rendimiento de la nueva institución entre las distintas regiones resultó ser descomunal. Las regiones más avanzadas, situadas en el norte del país, funcionaron mucho mejor que las más atrasadas, situadas en el sur.

Que el norte y el sur de Italia son muy diferentes ya lo sabían los políticos e investigadores italianos (Trigilia, 1992; Mutti, 2000). La división interna del país venía sintiéndose desde la época de la unificación (1859), durante la cual la *questione meridionale* fue, durante décadas, el mayor problema del nuevo estado, que se enfrentó a enormes dificultades para gobernar las regiones del sur: aunque las elites meridionales aceptaron al Estado, no lo hizo así la población del sur y, durante algunos periodos, ciertos territorios marginales vivieron frecuentes episodios de guerrilla rural¹. En la sociología internacional se sentía desde hacía tiempo un gran interés por el sur de Italia y su atraso, como se verá más adelante, de manera que pronto se formuló la segunda pregunta para la investigación acerca de esta división: ¿cuáles son las causas del persistente, y a veces creciente, atraso del sur con respecto al norte?

Cuando los investigadores estadounidenses comenzaron su trabajo sobre las regiones italianas, las teorías de la modernización (incluyendo la mayor parte del marxismo) solían enfatizar el impacto de los factores socioeconómicos sobre las instituciones, mientras que otra línea de pensamiento, que se remontaba a Platón, Tocqueville y Weber, enfatizaba los factores socioculturales. Esta última había producido recientemente un par de estudios importantes acerca del caso italiano, que influenciaron el trabajo de Putnam y sus colegas. El primero fue el influyente estudio de las comunidades de Edward Banfield (1958): Banfield estudió un pequeño pueblo del sur de Italia y encontró una ausencia generalizada de 'espíritu público', entendido como la capacidad de actuar para el bien de la comunidad entera en vez de para el propio; sí encontró, en cambio, un comportamiento que llamó 'familismo² amoral', es decir, el fomento de los intereses particulares (principalmente los de la familia extendida) en detrimento de los generales. Atribuyó, pues, al menos parte del atraso del pueblo a la difusión del familismo amorale y a la falta de espíritu público. El segundo estudio fue la comparación que

hicieron Almond y Verba (1963) de la cultura política de cinco países. Dicho estudio, que tenía el significativo título de *The Civic Culture*, apuntaba la hipótesis de que las creencias, sentimientos y valores, determinados principalmente por la socialización, ejercen una influencia significativa sobre el comportamiento político, y ponía a prueba esta hipótesis por medio de un estudio de cinco países (Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Alemania y México). La 'cultura cívica', el concepto que daba título al libro, es una especie de cultura política donde hay "confianza mutua entre los votantes, una mente serena y racional, conocimiento extendido, capacidad analítica y deferencia hacia la jerarquía y la autoridad" (Almond, 1998: 20). Comparando los datos recopilados en los cinco estados incluidos en el estudio, Almond y Verba concluyeron que la actitud preponderante entre los italianos divergía significativamente de la cultura cívica, y que esta situación creaba "una cultura política incompatible con un sistema político efectivo y estable" (Almond y Verba, 1963: 496). A su vez, esta cultura política podía explicar las debilidades de las instituciones italianas.

3. LOS FUNDAMENTOS DEL RENDIMIENTO INSTITUCIONAL: CULTURA CÍVICA Y CAPITAL SOCIAL

Putnam formula una hipótesis similar para explicar las variaciones en el rendimiento institucional de las regiones italianas, aunque no habla de 'cultura cívica' sino de *civicness*³, concepto definido como "interés en los asuntos públicos y dedicación a las causas públicas" (Walzer, citado por Putnam, 1993: 87). En las primeras presentaciones de los resultados de la investigación (Putnam *et al.*, 1985; Putnam, 1988), el argumento no difería demasiado del de Almond y Verba, y se señalaba la cultura cívica, entendida como un complejo de actitudes individuales, como una de las causas del desarrollo territorial divergente. Sin embargo, durante los años siguientes, Putnam dio más contenido sociológico al término: tomó el concepto de capital social de la teoría de la estructura social de Coleman (1988: 1990) y cambió su contenido. Coleman había desarrollado el concepto para explicar los logros individuales sobre la base de las relaciones sociales que rodean al individuo; Putnam lo fusionó con el concepto de cultura cívica. La idea subyacente es la de incluir las condiciones estructurales asociadas a la cultura cívica en el concepto mismo. Así, el concepto de capital social de Coleman, desarrollado y utilizado al nivel micro, se extendió al nivel macro, haciendo referencia a tres fenómenos: primero, la presencia en la sociedad de redes asociativas que incluyen a una parte sustancial de la población; segundo, la disposición de sus ciudadanos a seguir las reglas sociales y políticas existentes, sin abusar de lo público; tercero, un alto nivel de confianza impersonal, es decir, la disposición para confiar en personas que uno no conoce, directa o indirectamente.

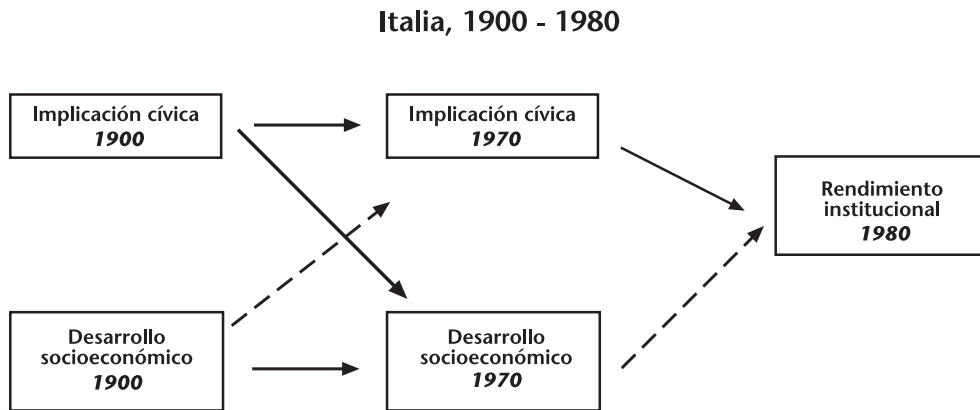
De esta manera, es posible tener mediciones del civismo que no se basen estrictamente en las actitudes, y parece posible dar un paso significativo más allá del trabajo de Almond y Verba sobre cultura cívica. Midiendo los niveles de civismo de las regiones italianas, y observando sus correlaciones con las mediciones de rendimiento institucional, Putnam (1993) observa que la correlación es más alta que la existente entre el nivel de desarrollo económico y el rendimiento institucional: así pues, podría argüirse que los efectos de la cultura cívica sobre el rendimiento institucional son mayores que los de la economía.

A continuación, Putnam se propone explicar los motivos de la pertinaz diferencia en los niveles de cultura cívica de las regiones italianas, y dirige su atención al análisis histórico: muestra cómo el norte y el sur de Italia siguieron derroteros profundamente diferentes desde un momento muy lejano, al menos desde el siglo XIII, cuando el país estaba dividido entre

los ayuntamientos libres del norte y el reino feudal normando del sur. De acuerdo con su hipótesis, estos regímenes políticos diferentes ejercieron un efecto persistente sobre la estructura social y política de las dos partes del país: en las municipalidades autónomas del norte surgió una clase media urbana relativamente fuerte, articulada por medio de relaciones sociales horizontales y cooperativas, con unas diferencias sociales relativamente bajas, capaz incluso de desarrollar una especie de autogobierno 'democrático'; por el contrario, en el sur, la estructura jerárquica y fuertemente centralizada del reino normando impidió este desarrollo cívico: la clase media era débil, y la sociedad estaba caracterizada por una honda división social entre la elite feudal y las masas campesinas, con un estado fuertemente burocratizado y jerárquico que gobernaba a una población presa de la anarquía y la anomia. Distintos resultados económicos vinieron a relacionarse con estos derroteros sociopolíticos diferentes: en el norte "una rica red de vida asociativa" y "un grado sin parangón de compromiso cívico" fomentaron el comercio, la banca, la artesanía y el desarrollo económico, mientras que en el sur la economía continuó estando basada en la tierra (Putnam, 1993: 126-7).

Esta distribución desigual de la cultura cívica se prolongó, según Putnam, durante los siglos siguientes, constituyendo un caso especialmente marcado de 'dependencia histórica', (*path dependence*) la inercia histórica de instituciones y comportamiento. Putnam aventura que esta dependencia de la trayectoria histórica podría explicar las actuales desigualdades en rendimiento institucional entre las regiones italianas; lo que es más, aventura que, como sugieren las correlaciones simples entre mediciones de cultura cívica, desarrollo socioeconómico y rendimiento internacional, las diferencias territoriales en Italia podrían explicarse mejor recurriendo a la cultura cívica que por medio del desarrollo socioeconómico. Para comprobar una hipótesis de este tipo se necesita un análisis longitudinal multivariable, para tener en cuenta las condiciones socioeconómicas y socioculturales. Para este análisis, Putnam midió la cultura cívica y el desarrollo económico a principios del siglo XX y en la década de 1970. La figura 1 resume su argumento: hay un efecto muy fuerte de implicación cívica sobre el desarrollo socioeconómico y el rendimiento institucional, y un efecto débil del desarrollo socioeconómico sobre la implicación cívica y el rendimiento institucional.

FIGURA 1. Efectos entre la implicación cívica, el desarrollo socioeconómico y el rendimiento institucional, según Putnam

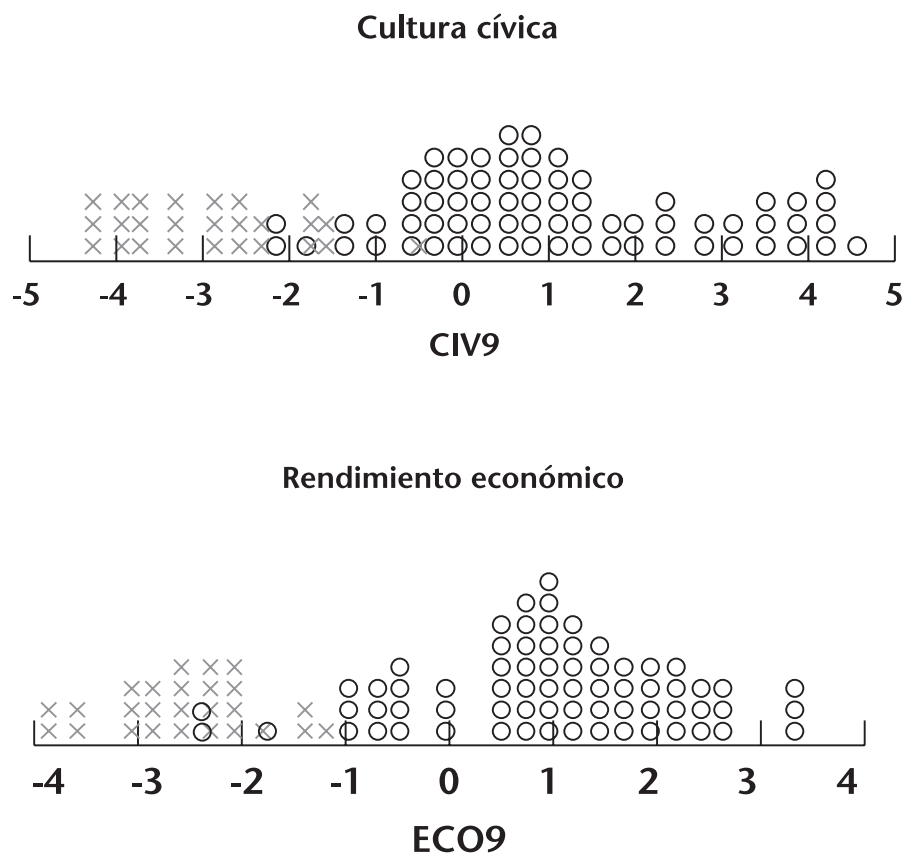


*Nota: El grosor de las líneas representa la fuerza del efecto
Fuente: Putnam, 1993*

4. UN HALLAZGO IMPORTANTE Y UN DEBATE IMPORTANTE

Los resultados a los que llegaron Putnam y sus colaboradores con respecto a su primera pregunta, a saber, el rendimiento institucional de las regiones italianas y la división entre norte y sur dentro del mismo, se han visto sustancialmente confirmados por la investigación subsiguiente (Simoni, 1997). En general, las diferencias internas del país no disminuyeron durante las décadas posteriores, como puede verse en la figura 2, que muestra la distribución de las provincias italianas⁵ en cuanto a dos indicadores, de cultura cívica y rendimiento económico, durante los años noventa (véase el apéndice para una descripción de los datos y las mediciones), distinguiendo las provincias del norte y del sur. Puede verse lo radicalmente diferentes que son el sur y el norte: en el caso de los dos indicadores, las distribuciones se parecen más a dos distribuciones diferentes que se solapan en parte que a una sola con valores altos en el norte y bajos en el sur.

FIGURA 2. Distribución de las provincias del norte y en el sur de Italia con respecto a los índices de cultura cívica y rendimiento económico en la década de 1990*



*X= sur_ O= norte

Pero su respuesta a la segunda cuestión, las causas de esta diferencia, ha resultado bastante controvertida: argumentar que la cultura cívica (o el capital social) es la causa principal de las diferencias territoriales en el desarrollo italiano y que el factor causal que provocó esas diferencias se remonta a la Edad Media es una conclusión bastante categórica, que carece casi por completo de precedentes en la sociología empírica actual. Así, si pudiesen extraerse generalizaciones del caso italiano, podría inferirse que Max Weber estaba más en lo cierto que Karl Marx, y que las ideas y la cultura desempeñan un papel más importante que el resto de la economía política a la hora de dar forma a la historia. Hay que decir que Putnam evita cuidadosamente hacer una generalización tan explícita, pero aun así su conclusión invita a la crítica.

El debate acerca de los resultados de la investigación se acaloró más debido a la nueva dirección, completamente imprevista, que estaba tomando la historia europea a mediados de los años noventa, cuando apareció el libro: el orden resultante de la II Guerra Mundial había desaparecido con la caída del muro de Berlín y el nacionalismo estaba reapareciendo como fuerza social pujante, explotando las diferencias económicas y culturales dentro de un país como instrumento de movilización política. El caso de la secesión de Eslovenia y Croacia de Yugoslavia es el más trágico, y la propia Italia presenció el nacimiento de un partido septentrional nacionalista y separatista, la *Lega Nord*, arraigado en las regiones 'cívicas' del norte pero con un notable tono racista en su propaganda. Este partido pasó de la invisibilidad al gobierno local y nacional en unos pocos años. Las divisiones territoriales eran, como quien dice, la cuestión del día: el libro de Putnam se tradujo inmediatamente al italiano y lo publicó una importante editorial no académica como un libro de tapa dura de precio bajo y gran difusión⁶. Cuando salió el libro, Putnam fue incluso invitado a presentarlo en el parlamento, algo infrecuente para un sociólogo, tanto más para uno extranjero (Putnam, 1994).

El trabajo de Putnam fue también recibido con interés, por otras razones, por los investigadores y otras personas interesadas en el desarrollo económico. Como es bien sabido, la década de 1980 no fue buena desde el punto de vista de la división global entre norte y sur: con la excepción de Asia oriental, las economías no occidentales y meridionales empeoraron con respecto a las del norte y el oeste, y el consenso neoliberal emergente trajo una crisis en los estudios del desarrollo y la cooperación internacional. La inversión de capital humano resultó no ser tan efectiva como había pensado toda una generación de investigadores y políticos, tanto del norte como del sur, y la crisis financiera causó graves problemas a numerosas economías meridionales. Así pues, el trabajo de Putnam era doblemente interesante: primero, porque llamaba la atención sobre la inercia histórica y mostraba lo lentos que son los procesos históricos, actuando así como necesario contrapunto de las ideas de posguerra sobre modernización rápida y cambio socioeconómico. Desde este punto de vista, también adelantó algunas de las lecciones de los eventos posteriores a 1989 en la Europa del este, particularmente en la antigua Unión Soviética, donde los intentos de introducir la economía de mercado desde cero fracasaron debido a la dependencia histórica de la época soviética.

Pero para las instituciones que trabajaban para la cooperación y el desarrollo internacionales, un segundo punto era más importante: el hecho de que la teoría de Putnam señalaba un nuevo aspecto clave, la cultura cívica, que podía servir para fomentar el desarrollo. Los investigadores sobre desarrollo prestaron gran atención al trabajo de Putnam (Woolcock, 1998), e instituciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE utilizaron profusamente el concepto de capital social como factor de desarrollo y posible manera de fomentar el mismo (Dasgupta y Serageldin, 2000; OCDE, 2001). Desde un punto de vista teórico,

puede verse un paralelismo entre el capital social micro y macro: como había demostrado Coleman (1988), el capital social (relaciones sociales) puede mejorar el capital humano de un individuo (rendimiento educativo), como en el caso de unos padres que ayudan a sus hijos con los deberes. Lo mismo podría decirse de las naciones, y las mediciones de capital social podrían convertirse en una parte de la renovación general de los indicadores de desarrollo y la investigación relacionada.

5. ¿CÓMO FUNCIONA EL PODER DEL PASADO?

Con todo, lo más importante aquí es la discusión científica que la publicación del estudio acicateó. Pueden distinguirse al menos cuatro vetas en la discusión que siguió al trabajo de Putnam sobre las regiones italianas. La primera es metodológica; un fallo que encontraron los investigadores en el análisis empírico del rendimiento de las regiones está relacionado con las cifras: ¿cómo pudo Putnam sacar conclusiones de un análisis multivariable que sólo comprendía veinte casos, tantos como regiones italianas? Tener en cuenta una sola variable más, como por ejemplo la propia división entre norte y sur, podría cancelar o debilitar seriamente cualquier resultado bivariable que se encontrase, como por ejemplo el relativo a la relación entre factores socioeconómicos y socioculturales (Goldberg, 1996; Ballarino y Schadee, 2005).

La segunda veta está relacionada con la visión, en particular con el vigoroso uso que hace el estudio de la idea de dependencia histórica: ¿cómo es posible, preguntan los críticos, explicar algo que acontece en el siglo XX mediante algo que sucedió seis o siete siglos antes? ¿Qué pasa con los siglos intermedios? La historia moderna italiana, como la de cualquier otro país, no es una repetición estable de un patrón secular. Con respecto al análisis empírico de Putnam (véase la figura 1), ¿cómo es posible pasar por alto que algo más, acontecido entre 1900 y 1970, influyó en el rendimiento institucional de la década de 1980? (Bagnasco, 1994; Sabetti, 1996). Portes (1998) expuso un argumento metodológico similar al señalar que la explicación de Putnam es circular: después de encontrar una correlación entre capital social y rendimiento institucional hoy en día (tiempo 0), retrocede al tiempo -1 para medir, y hallar, la misma correlación. Pero de este proceso no puede inferirse una explicación causal (antes conocido en sociología como inducción analítica), porque descarta desde el principio explicaciones alternativas sin someterlas a una prueba empírica.

En tercer lugar, los comentaristas que propusieron un sesgo de variable omitida han propuesto también nuevos factores para llenar el hueco entre las raíces históricas y los fenómenos contemporáneos de diferencias territoriales en Italia. Uno era el contexto internacional y geopolítico, dado que el análisis de Putnam estaba estrictamente circunscrito a los territorios de la Italia contemporánea, incluso cuando estudiaba un periodo durante el cual Italia no era más que un término geográfico. Italia ocupa una posición central entre el mundo mediterráneo y el norte de Europa; es la heredera de un imperio cosmopolita como el romano y la sede de una autoridad religiosa supranacional como la Iglesia católica; estaba en la frontera de una gran división geopolítica tras la II Guerra Mundial: todas estas circunstancias hacen que los factores geopolíticos hayan sido muy importantes durante toda la historia italiana (Piselli, 1999).

Otro factor relevante señalado por los críticos era la política, que el método de investigación de Putnam trata como una mera variable dependiente; puede ser considerada una variable independiente, con un impacto significativo sobre el desarrollo: el argumento de Putnam sobre las diferencias, en la Italia medieval, entre las comunidades del norte y la monarquía normanda del sur podría admitir tanto contenido político como el sociocultural que Putnam

le atribuye (Foley y Edwards, 1996; Trigilia, 1999). Incluso en la historia reciente de Italia puede verse una división política, donde los partidos socialista y comunista participan más en los gobiernos locales del norte que en los del sur (Pasquino, 1994).

La cuarta veta de las críticas es la más conceptual y la más interesante para esta discusión. El problema analítico general se refiere a las relaciones entre cultura cívica, capital social y rendimiento económico e institucional, que, en muchos sentidos, no están demasiado claras. Un primer problema es la conexión entre capital social y cultura cívica: en principio, la idea de unificar ambos conceptos es brillante, como la de añadirle la etiqueta de 'capital', pero al cabo aparecen numerosos problemas. Un concepto híbrido puede carecer de precisión analítica: usar el mismo término para indicar capital social y cultura cívica puede acarrear el riesgo de confundir la causa, es decir, el capital social como rasgo estructural de una sociedad, con el efecto, es decir, la cultura cívica como una actitud de sus habitantes. Las dos cosas deben ser diferenciadas, dado que es fácil observar relaciones sociales que no conducen a la cultura cívica, como es el caso del crimen organizado (Portes y Mooney, 2002).

Partiendo de estos problemas, los sociólogos económicos han trabajado mucho para especificar mejor qué debe analizarse como capital social al nivel micro; por ejemplo, distinguiendo entre capital social 'que ata' y capital social 'que une'. El primer término se refiere a las relaciones sociales que definen a grupos compuestos de individuos con relaciones frecuentes dentro del grupo y escasas relaciones fuera del mismo, mientras que el segundo se refiere a relaciones dentro del grupo que tienden puentes con grupos diferentes y por lo demás separados (Portes, 1998; Portes y Mooney, 2002). Sin embargo, la construcción conceptual de capital social 'que une', aunque se la etiquete con distintos términos, ha demostrado desde hace tiempo que es útil para la investigación a nivel individual acerca del mercado de trabajo ('lazos débiles', Granovetter, 1974) y acerca de las carreras organizativas ('agujeros estructurales', Burt, 1992). Una persona que se encuentre en una posición mediadora entre diferentes grupos puede aprovecharse de dicha posición, por ejemplo explotando en su interacción con un grupo información obtenida de otra; pero, en este sentido, el capital social es una especie de bien posicional (Hirsch, 1976) que no puede repartirse entre demasiados individuos sin disminuir su valor.

Otro problema analítico está relacionado con la relación entre dos de las dimensiones del concepto de capital social/cultura cívica tal y como lo define Putnam: la presencia de redes asociativas y sociales densas como rasgo estructural de una sociedad y la confianza generalizada como actitud de los miembros de la sociedad. Los estudios a escala individual han compilado datos acerca de, por un lado, la afiliación asociativa y la densidad de redes y, por el otro, las actitudes y el comportamiento de confianza; pero, según la investigación reciente, la asociación entre la participación asociativa de un individuo, o el tamaño de sus redes sociales, y sus actitudes de confianza resulta ser generalmente débil y poco significativa, y en algunos casos incluso negativa (Lin, 2001; Ballarino, 2005; Chiesi, 2006). Éste es un problema importante, pues podría especularse sobre una concatenación causal que comenzase por las redes y los contactos frecuentes, a través de asociaciones entre miembros de una sociedad, que aumentan sus actitudes y comportamientos de confianza, dando como resultado final un buen rendimiento económico a nivel social, dado que es sabido que la confianza mejora la cooperación y que esto a su vez mejora el espíritu emprendedor y la cooperación económica (Helliwell y Putnam, 2000; Torsvik, 2000; Kenworthy, 2001).

Un tercer problema analítico está relacionado con el propio nivel analítico: como se ha mencionado ya, el capital social fue desarrollado por Coleman como un concepto propio del

nivel micro que indicaría la posibilidad de los individuos para aprovechar las relaciones y las estructuras sociales, existentes independientemente pero susceptibles de ser utilizadas para los fines del individuo. Las relaciones sociales existentes en la familia, en el vecindario, en el puesto de trabajo y en todos los demás sitios pueden medirse y analizarse como un factor determinante de los resultados del individuo en su educación, su carrera o su bienestar psicológico. La idea de Putnam es que lo mismo puede decirse de las sociedades: cuantas más relaciones sociales existan en una sociedad determinada, más recursos tendrá ésta a su disposición. Pero en ese caso es imperativo mostrar los mecanismos responsables de semejante efecto: ¿de qué manera tienen las asociaciones, la confianza y las redes sociales un impacto positivo sobre la economía? (Bagnasco, 1999; Torsvik, 2000). Como se ha visto más arriba, hasta ahora las especificaciones de la relación causal entre los niveles micro y macro no han sido convincentes, y en el caso del capital social no parece posible hablar de mecanismos de agregación para efectuar la transición del nivel micro al macro, como se hace, por ejemplo, en la teoría de la acción basada en la utilidad marginal dentro del campo del análisis económico.

Se ha argumentado, sin embargo, que el vínculo entre el capital social como propiedad individual y como rasgo del sistema social hay que buscarlo en el nivel medio, que incluye a las organizaciones y las relaciones entre organizaciones (Chiesi, 2006). Por ejemplo, el economista político y sociólogo del trabajo John Locke (1995) ha estudiado los conflictos industriales en el norte de Italia durante los años setenta y ochenta, y ha observado una gran diferencia entre dos grandes ciudades industriales del norte de Italia, por lo demás bastante parecidas: en Milán la reestructuración industrial no provocó un conflicto social y político de bulto mientras que en Turín sí. Esta diferencia la ha explicado refiriéndose a las diferencias observadas en la estructura de las redes entre organizaciones que se daban en cada una de las ciudades, incluyendo a los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de la patronal, los municipios y otras instituciones importantes para la economía política y las relaciones laborales. Las redes entre organizaciones de Turín resultaron estar bastante divididas entre el lado del capital y el de los trabajadores, con escasos contactos entre ellos, mientras que las de Milán estaban menos separadas y había contactos entre los dos bandos en conflicto. Esta explicación causal parece bastante verosímil, pero por desgracia se basa en la reconstrucción hecha por el autor de acciones e interacciones que no observó directamente, sino que las reconstruyó narrativamente a partir de entrevistas y documentación. No había mediciones directas de las redes entre organizaciones, cosa que debilita notablemente la hipótesis.

6. UN BOCETO EMPÍRICO PARA EL CASO ITALIANO

Como se ha apuntado más arriba, muchos investigadores han visto en este análisis estadístico una de las grandes flaquezas del argumento de Putnam acerca de la relación entre capital social y rendimiento económico: el número de casos estudiados es bajo, los indicadores no son homogéneos y el libro de 1993 no demuestra que el resultado sea invulnerable a la introducción de variables alternativas⁷. Así pues, resulta interesante aportar alguna evidencia empírica sobre las relaciones recogidas en la figura 1 para el mismo caso italiano analizado por Putnam, pero utilizando noventa y cinco provincias en vez de veinte regiones para, aumentando los números, incrementar la fiabilidad de los resultados. Por desgracia, a este nivel no puede medirse el rendimiento institucional, porque los gobiernos provinciales tienen mucha menos autonomía y muchos menos recursos que los regionales, de manera que no hay datos disponibles por lo que a esto respecta. Por tanto, el análisis se restringirá a la relación

entre cultura cívica y rendimiento económico entre los años ochenta y los noventa, que es el periodo para el cual existen datos comparables sobre Italia. Los datos referentes a la cultura cívica son los mismos que usó Putnam, o lo más parecidos posible: se utilizan indicadores de número de lectores de prensa diaria, número de votantes y densidad asociativa (véase el apéndice), unificados en un índice aditivo sencillo (CIV). Por otro lado, para el rendimiento económico se utilizan diversos indicadores (véase el apéndice para los motivos y detalles al respecto). Tanto los indicadores cívicos (CIV) como los económicos (EC) se han calculado para tres décadas: la de 1980, la de 1990 y la de 2000. La tabla 1 muestra la matriz de correlación bivariable para los dos indicadores y los tres puntos cronológicos. La correlación simple entre ambos índices en cada periodo (en negrita en la tabla) es bastante alta, alrededor de 0,80, pero es fácil ver que las correlaciones entre mediciones repetidas de cultura cívica, por un lado, y rendimiento económico, por el otro, (autocorrelaciones) son definitivamente más altas, alrededor de 0,90.

Tabla 1. Correlaciones de dos variables entre índices de cultura cívica y rendimiento económico en las provincias italianas: décadas de 1980, 1990 y 2000*

	civ8	ec8	civ9	ec9	civ0	ec0
civ8	1.0000					
ec8	0.8074	1.0000				
civ9	0.0000	0.0000	1.0000			
ec9	0.9155	0.7833	0.7547	1.0000		
civ0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	1.0000	
ec0	0.7998	0.9222	0.9184	0.7477	0.7903	1.0000
	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
	0.8703	0.7993	0.7905	0.9671	0.8437	0.9391
	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

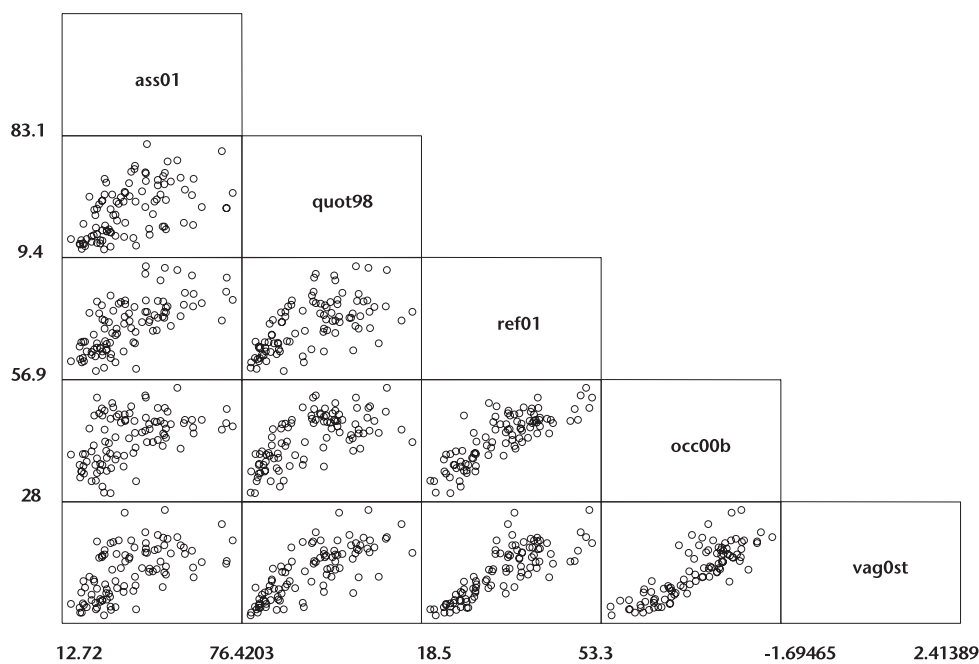
* Véase el texto para las definiciones y las etiquetas de las variables

Para poner a prueba las hipótesis causales referentes a las relaciones a través del tiempo entre cultura cívica y rendimiento económico es necesario un análisis retrospectivo, para medir el impacto entre las dos variables en un momento dado, contemplando el estado previo de ambas. La retrosección de la cultura cívica en la década de 2000 en comparación con la cultura cívica y el rendimiento económico de la década de 1980 es, así pues, semejante al diseño analítico de Putnam, como aparece en la figura 1. El efecto de la cultura cívica pasada es mayor que el del rendimiento económico pasado, pero la diferencia no es grande: el valor del coeficiente beta, que expresa la intensidad de la relación causal a partir de las diversas escalas de medición, es de 0,65 para la cultura cívica pasada, mientras que para el rendimiento económico pasado es 0,28 (pueden verse los resultados detallados en el apéndice, tabla A1). Para completar la prueba, es necesario retrotraer el rendimiento económico de la década de 2000 al rendimiento económico y la cultura cívica de la década de 1980: si los resultados de Putnam fuesen correctos, podría esperarse un coeficiente beta más alto para la

cultura cívica que para el rendimiento económico, pero sucede lo contrario. El coeficiente beta de la cultura cívica es 0,25, mientras que el del rendimiento económico es 0,74 (pueden verse los resultados detallados en el apéndice, tabla A2).

Puede realizarse una prueba más compacta (pero estadísticamente equivalente) por medio de un modelo causal simple, reproduciendo la estructura de la figura 1 pero excluyendo el rendimiento institucional. Un modelo causal utiliza la matriz correlativa entre las variables (en este caso, mostrada en la tabla 1) para estimar las relaciones causales entre las variables, definidas tal y como el analista especifique las relaciones de interés. El modelo corresponde a un conjunto de retrosecciones estimadas juntas, para conseguir una única medición de lo bien que se ensamblan y mediciones separadas de variación inexplicada para las variables dependientes⁸. Los resultados de la estimación del modelo, junto con su estructura, aparecen en la figura 3.

FIGURA 3. Diagramas de dispersión de mediciones de cultura cívica y rendimiento económico en las provincias italianas: década de 2000*



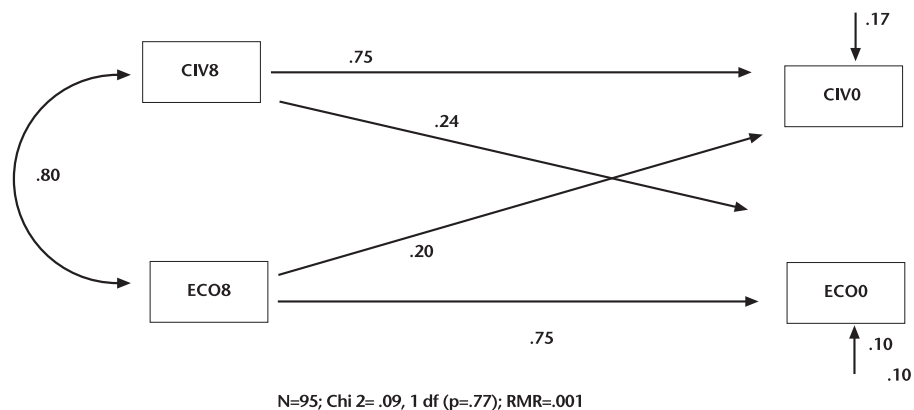
* Véase el texto para las definiciones de las variables

Para entender la figura hay que tener en mente algunas reglas gráficas de modelado estructural: las casillas son variables, las flechas curvas representan covariación sin que se suponga causa, las flechas rectas representan relaciones causales y las flechas que llegan desde el exterior representan la variación de variables dependientes que el modelo no explica. Los coeficientes presentados son coeficientes de retrosepección estandarizados (betas), y la figura incluye mediciones de lo bien que se ensamblan, las cuales hacen posible que se acepte el modelo. Teniendo esto en cuenta, puede verse que el modelo confirma los resultados de las dos retrosepecciones ya mencionadas y, lo que es más importante, no confirma los resultados de Putnam respecto del efecto de la cultura cívica sobre el rendimiento económico. Resumiendo las conclusiones, puede decirse que: 1) utilizando como patrón el nivel inicial de rendimiento económico, la cultura cívica tiene sobre el rendimiento económico un efecto de veinte años; 2) hay también un efecto opuesto, más o menos equivalente, del rendimiento económico sobre la cultura cívica, usando como patrón el nivel inicial de cultura cívica. Putnam no encontró este efecto (Putnam, 1993, capítulo 5, nota 143). Lo que es más, y más importante, hay que añadir que 3) ambos efectos son mucho más débiles que las correlaciones a través del tiempo: mientras que estas últimas son 0,75 para las dos ecuaciones, aquéllos son 0,20 (economía sobre cultura cívica) y 0,25 (cultura cívica sobre economía), y que 4) no hay efecto entre economía y cultura cívica en 2000.

Estos resultados apuntan a que la cultura cívica y el rendimiento económico son dos fenómenos diferenciados, (fuertemente) relacionados en lapsos prolongados de tiempo pero relativamente independientes a corto plazo⁹. Esta evidencia contradice la tesis sociocultural de Putnam, y se remite a la opinión tradicional de la sociología contemporánea, que por lo general no suele optar por Karl Marx ni Max Weber, sino que prefiere una postura más pragmática sobre la relación entre fenómenos socioculturales y socioeconómicos.

Otro tema debatido por los lectores de Putnam es hasta qué punto es apropiado identificar varios fenómenos bajo la etiqueta común de capital social. La figura 3 proporciona cierta evidencia indirectamente relevante para este problema: muestra la matriz correlativa para las tres mediciones de cultura cívica y las dos de rendimiento económico que se han utilizado para calcular los índices aditivos usados en el análisis contenido más arriba (véase el apéndice para más detalles sobre datos y mediciones).

FIGURA 3
Cultura cívica y rendimiento económico
Provincias italianas 1980 - 2000



La figura (al igual que la matriz correlativa para las mismas variables, presentada en la tabla A3 del apéndice) demuestra que las correlaciones bivariantes entre componentes del índice de cultura cívica utilizado por Putnam, y por los análisis de más arriba, son fuertes, pero distan de ser perfectas, dado que oscilan entre 0,48 y 0,65. En cambio, la correlación entre los dos componentes de rendimiento económico es más alta, alrededor de 0,84. Pero lo que nos interesa aquí no es este extremo en particular, sino algo más general: la figura evidencia que las mediciones agregadas de cultura cívica, que se suelen usar para las comparaciones, son resultado de un intenso proceso de abstracción analítica de los fenómenos realmente observados. Esto no significa que la cultura cívica y el capital social no puedan ser medidos, como han argumentado algunos estudiosos (Piselli, 1999); pero sí que hay que tener mucho tiento a la hora de usar este tipo de mediciones agregadas, especialmente en los casos en que de esta evidencia se infieran generalizaciones. Se necesita mucho tacto cuando se explican procesos sociales por medio de interpretaciones que, a veces, reposan sobre premisas empíricas frágiles.

7. DE ITALIA A LOS ESTADOS UNIDOS

Tras Italia, Putnam y sus colaboradores se interesaron por los Estados Unidos, donde la disponibilidad de mejores datos permite a los investigadores tener muchos más detalles empíricos a la hora de medir el capital social. El libro resultante (Putnam, 2000) es un gran fresco empírico acerca del capital social (asociaciones, redes y confianza) en los Estados Unidos, y ha tenido aún más éxito que el libro sobre Italia, además de servir como fundamento de un ambicioso proyecto para comparar varias naciones desde el punto de vista del capital social (Putnam, 2002).

Lo que nos interesa aquí es que el argumento central que resulta de la investigación sobre las regiones italianas, a saber, el vínculo entre capital social, cultura cívica y rendimiento económico o institucional, no ocupa el centro de este trabajo. ¿Por qué? Para responder a esta pregunta, hay que prestar atención a la manera en que Putnam tiene en cuenta las críticas antes mencionadas (véase la sección 5). Dejando de lado las discusiones estadísticas, un primer eje del debate se relacionaba con la visión de la investigación, especialmente en cuanto a su uso de la historia y la importancia concedida al concepto de dependencia histórica. La investigación acerca de los Estados Unidos no adopta una postura determinista y utiliza de manera muy medida el concepto de dependencia de la trayectoria histórica: incluso cuando surge alguna evidencia que podría interpretarse como prueba de una fuerte dependencia histórica, el autor es muy prudente. Por ejemplo, presentando la cuarta sección del libro, destaca casi de pasada un gran parecido entre la actual distribución territorial del capital social en Estados Unidos y la distribución territorial de las etnias, de manera que hay más capital social en donde hay más descendientes de inmigrantes escandinavos; por otra parte, hay una correlación inversa entre la antigua difusión de la esclavitud y la cultura cívica (Putnam, 2000: 290-5). Sin embargo, no comenta estos fenómenos. Incluso el hecho de que el conjunto del capital social de los Estados Unidos venga disminuyendo desde hace décadas es considerado como un hecho empírico, que podría invertirse (Putnam, 2000: 25).

Un segundo eje del debate proponía una serie de variables independientes, entre las cuales no se encontraba la cultura cívica, como posibles explicaciones de la división entre norte y sur en Italia. También en este caso las críticas parecen haber surtido algún efecto: explicando la tendencia del capital social en los Estados Unidos del siglo XX, Putnam (2000) utiliza muchos de los factores a los que había apuntado durante la discusión de su obra sobre Italia, como el contexto geopolítico y la política. Por ejemplo, su interpretación de la Era Progresista

concede importancia tanto al capital social como a la iniciativa política, y sugiere una relación mutua entre ambos factores.

Pero ¿y los mecanismos que unen el capital social, la cultura cívica y el rendimiento económico? El tercer eje de las críticas a la investigación sobre las regiones italianas reclamaba explicaciones más detalladas de estos vínculos. En su primer capítulo, Putnam (2000) cita por extenso la distinción antes mencionada entre capital social que ata y capital social que une, pero no la tiene apenas en cuenta cuando pasa a los análisis empíricos. En el capítulo octavo discute uno de los puntos empíricamente más débiles de la concatenación causal que podría unir capital social, cultura cívica y rendimiento económico, a saber, la relación entre redes sociales y actitudes individuales de confianza; pero su tratamiento del tema dista de ser satisfactorio, pues concluye que “las flechas causales entre participación cívica, reciprocidad, honestidad y confianza social están tan enmarañadas como espaguetis revueltos” (Putnam, 2000: 137). En todo caso, los análisis empíricos incluidos en la cuarta sección del libro, referente a los estados de la Unión, no prestan demasiada atención a la teoría ‘sociocultural’ del desarrollo propuesta al interpretar el caso italiano. Del conjunto de retrosecciones transversales de variables múltiples que predicen diversos resultados del bienestar social¹⁰, muchas demuestran que el efecto del capital social¹¹ no es mayor, y muchas veces es inferior, que el de otras variables que miden factores estructurales como la estratificación de la riqueza (la tasa de pobreza) o la composición social (la composición étnica de la población).

8. COMENTARIOS PARA CONCLUIR

En este artículo se ha abordado un tema clásico de las ciencias sociales: el impacto de los factores culturales y estructurales sobre el rendimiento institucional y económico de las unidades territoriales. Esto se ha tratado por medio de una discusión de la investigación de R. D. Putnam y sus colaboradores sobre las regiones italianas, investigación que renovó el interés especializado y general en estos temas. Dicha renovación fue espoleada por la controvertida interpretación que proponía de la división territorial italiana entre norte y sur: tras observar atentamente la división y sus efectos sobre el rendimiento institucional de las regiones, Putnam propone una explicación cultural-histórica de la diferencia, basada en el diferente legado a largo plazo de la cultura cívica en el norte y el sur de Italia, y atribuye este legado diferente a la historia de las dos partes del país.

Esta conclusión tan tajante se ha debatido mucho, y la evidencia empírica sobre la que se sustenta ha sido muy criticada. Como se ha mostrado empíricamente más arriba, una conclusión basada en la preeminencia de los factores culturales sobre los sociales a la hora de explicar los resultados sociales es claramente insostenible en el caso italiano. El análisis empírico presentado aquí ha demostrado que la cultura cívica y el rendimiento económico son dos fenómenos diferentes, (profundamente) relacionados en lapsos largos de tiempo, pero relativamente independientes a corto plazo. Así, no cabe esperar que las políticas que traten de mejorar el rendimiento económico por medio de algún tipo de intervención sobre la cultura cívica (o al contrario) tengan un gran impacto a corto plazo. El propio Putnam parece haber reflexionado minuciosamente sobre estos problemas: su posterior trabajo sobre los Estados Unidos ha adoptado una postura diferente, usando mucho más prudentemente las explicaciones históricas a largo plazo (dependencia histórica) y prestando más atención a los problemas conceptuales suscitados por la identificación de cultura cívica y capital social.

A modo de conclusión, puede seguirse un reciente y fidedigno estudio de campo (DiMaggio, 1994) y considerar que puede que no exista algo como *el problema* de la relación entre cultura y estructura, o entre las ideas y la economía. Puede que esto sea cierto, y sin duda lo es, pero también podría añadirse que hablar de un problema no significa necesariamente tener la pretensión de resolverlo de una vez por todas, y que con frecuencia el progreso de las ciencias sociales ha sacado partido incluso de este tipo de discusiones abstractas.

Notas

- 1 En los libros de texto de historia italianos este fenómeno tiene un nombre específico: *il brigantaggio* (bandidaje). En realidad, fue una mezcla de política reaccionaria, instigada por la dinastía borbónica en el exilio y la iglesia católica, antiguos gobernantes del sur, y conflicto económico contra la modernización.
- 2 Se utiliza aquí 'familismo', vocablo inexistente en castellano, por entender que el concepto difiere en sus matices de otros como 'clientelismo', 'amiguismo', 'enchufismo', y porque parece que, en las ciencias sociales y políticas, su uso está relativamente extendido (N. del T.).
- 3 No existe un equivalente castellano de *civiness*, vocablo de por sí inexistente en inglés. En su lugar se utiliza, por lo general, 'cultura cívica', excepto en los contextos en que puede aplicarse la forma 'cívismo', de significado más restringido (N. del T.).
- 4 Sólo una minoría de la población tenía derechos civiles, pero esta minoría podía llegar a comprender a una décima parte de la población.
- 5 La provincia es una unidad administrativa menor que la región y con menos poder. En la actualidad hay ciento diez, pero hasta los noventa hubo noventa y cinco. Para efectuar comparaciones, los investigadores que trabajan longitudinalmente tienen que reducir las actuales a las antiguas noventa y cinco; eso es lo que se ha hecho en este caso.
- 6 En la parte trasera de la sobrecubierta de la edición italiana puede leerse que el libro es "la contribución más importante al conocimiento de nuestro país que se haya publicado en los últimos años".
- 7 Véase por ejemplo la nota 145 de la página 237, donde cita una especificación sin aportar pruebas.
- 8 Véase Bollen (1989) para los modelos causales. En Ballarino y Schadee (2005) pueden encontrarse más detalles sobre este tema, así como modelos longitudinales más elaborados acerca de cultura cívica y rendimiento económico en las provincias italianas.
- 9 La fiabilidad de este modelo se ha puesto a prueba utilizando otros indicadores y otras mediciones (véase Ballarino y Schadee, 2003: 2005).
- 10 Los indicadores incluyen el bienestar infantil, el rendimiento escolar, la delincuencia y la violencia, la sanidad, la evasión de impuestos y la igualdad económica y cívica.
- 11 Medido como un índice factorial que incluye doce mediciones de: densidad asociativa cívica y social, activismo político, participación electoral, voluntariado, sociabilidad informal y confianza impersonal.
- 12 De hecho, en el capítulo cuarto, Putnam (1993) mide la 'modernidad económica' de las regiones italianas a través de una puntuación factorial calculada por medio de la renta y el producto bruto *per capita*, el porcentaje de empleo en la agricultura y la industria y el porcentaje de valor añadido procedente de la agricultura y la industria. Utiliza esta medición para analizar la relación entre la economía y el rendimiento institucional. En el capítulo quinto, además de este análisis, cita (página 237, nota 145) otro que utiliza la renta *per capita* como indicador de desarrollo y da idénticos resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. 2001. 'The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation', *American Economic Review*, 91.
- Almond, G. 1988. 'The Intellectual History of the Civic Culture Concept', en G. Almond y S. Verba (eds.). *The Civic Culture Revisited*. Newbury Park: Sage.
- Almond, G. y Verba, S. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bagnasco, A. 1994. 'Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam', *Stato e Mercato*, 40.
- Bagnasco, A. 1999. 'Teoria del capitale sociale e *political economy* comparata', *Stato e Mercato*, 57.
- Ballarino, G. 2005. *Social Capital of Italian Entrepreneurs: Measures, Mechanisms, Effects*, conferencia pronunciada en el congreso anual de la SASE, Central European University, Budapest .
- Ballarino, G. y Schadee, H. 2003. 'Senso civico e performance economica. Un'analisi longitudinale delle province italiane, 1980-2000', *Inchiesta*, 139.
- Ballarino, G. y Schadee, H. 2005. 'Civicness and Economic Performance. A Longitudinal Analysis of Italian Provinces, 1980-2000', *European Sociological Review*, 21 (3).
- Banfield, E. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press.
- Bollen, K. A. 1989. *Structural Equations with Latent Variables*. New York: Wiley.
- Burt, R. 1992. *Structural Holes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Chiesi, A. 2006. *Social Capital and Economic Performance of Small Entrepreneurs in Italy. An Exercise of Measurement Using NA Techniques*, ponencia presentada en la sesión RC45 Rational Choice "Social Networks and the Economy", congreso mundial de la ISA, Durban.
- Chiesi, A. 1998. 'La specificità della terziarizzazione in Italia. Un'analisi delle differenze territoriali della struttura occupazionale', *Quaderni di Sociologia*, XLII (17).
- Coleman, J. S. 1988. 'Social Capital in the Creation of Human Capital', *American Journal of Sociology*, 94 (suplemento).
- Coleman, J. S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press.
- Dasgupta, P. y Serageldin, I. (eds.) 2000. *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.
- DiMaggio, P. 1994. 'Culture and Economy', en N. Smelser y R. Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton/New York: Princeton University Press/Russell Sage Foundation.
- Foley, M. y Edwards, B. 1997. 'Escape from Politics? Social Theory and the Social Capital Debate', *American Behavioral Scientist*, 40 (5).
- Goldberg, E. 1996. 'Thinking About How Democracy Works', *Politics & Society*, 1.
- Granovetter, M. 1974. *Getting a Job. A Study of Contacts and Careers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Helliwell, J. F. y Putnam, R. D. 2000. 'Economic Growth and Social Capital in Italy', en P. Dasgupta y I. Serageldin (eds.). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.
- Hirsch, F. 1976. *Social Limits to Growth*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kenworthy, L. 2001. 'Social capital, Cooperation and Economic Performance', en B. Edwards, M. Foley y M. Diani (eds.). *Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hanover: Tufts University.
- Lin, N. 2001. *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Locke, J. 1995. *Remaking the Italian Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mortara, A. (ed.) 1985. *Le associazioni in Italia*. Milano: Angeli.
- Mutti, A. 2000. 'Particularism and the Modernization Process in Southern Italy', *International Sociology*, 15 (4).
- OCDE 2001. *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*. Paris: OCDE.
- Pasquino, G. 1994. 'La politica eclissata dalla tradizione civica', *Polis*, 2.

- Piselli, F. 1999. 'Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico', *Stato e Mercato*, 57.
- Portes, A. 1998. 'Social Capital: its Origin and Applications in Modern Sociology', *Annual Review of Sociology*, 24.
- Portes, A. y Mooney, M. 2002. 'Social Capital and Community Development', en M. Guillén, R. Collins, P. England y M. Meyer (eds.), *The New Economic Sociology. Developments in an Emerging Field*. New York: Russell Sage Foundation.
- Putnam, R. D. 1988. 'Institutional Performance and Political Culture: Some Puzzles about the Power of the Past', *Governance*, 1.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. 1994. *La tradizione civica nelle regioni italiane: presentazione del volume edito da A. Mondadori editore, Roma 19 ottobre 1993*. Roma: Camera dei deputati.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (ed.) 2002. *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. y Nanetti, R. Y. 1985. *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Simoni, T. 1997. 'Il rendimento delle regioni. Una replica della ricerca di Putnam', *Polis*, 3.
- Torsvik, G. 2000. 'Social Capital and Economic Development: A Plea for Mechanisms', *Rationality and Society*, 12.
- Triglia, C. 1992. *Sviluppo senza autonomia*. Bologna: Il Mulino.
- Triglia, C. 1999. 'Capitale sociale e sviluppo locale', *Stato e Mercato*, 57.
- Woolcock, M. 1998. 'Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework', *Theory and Society*, 27.

APÉNDICE 1: MEDICIONES Y DATOS

Los análisis empíricos utilizan tres de las cuatro mediciones que Putnam (1993) utiliza para medir la cultura cívica: participación en los referendos, número de lectores de la prensa diaria, densidad asociativa y frecuencia del voto preferencial en las elecciones políticas. Esta última medición no se utiliza aquí porque el voto preferencial se abolió a principios de la década de 1990. En lugar de la participación en los referendos se utiliza la participación en las elecciones europeas (REF), porque en los años cercanos a 1990 no hubo ningún referendo relevante; sin embargo, en 2000 hubo un 'referendo constitucional', de manera que el indicador de cultura cívica de 2000 se ha construido sumando la participación en las elecciones europeas de 1999 y la participación en dicho referendo, y dividiendo el resultado entre dos. Los datos sobre número de lectores de los diarios no están disponibles para las provincias y en su lugar se utiliza una medición de la difusión de los periódicos (QUOT, cuya fuente es Istat). Para la densidad asociativa en la década de 1980 utilizamos la misma fuente de datos que Putnam (Mortara, 1985), excluyendo las asociaciones deportivas. Para la década de 1990 y la de 2000 los análisis utilizan datos publicados por *Il Sole 24 Ore* —el principal periódico económico de Italia—, basados en cómputos de las asociaciones 'artísticas, culturales y recreativas' contenidas en la guía telefónica (ASO). Para obtener mediciones más estables, se tomó el valor medio de dos años para cada indicador en cada punto cronológico. Estas medias se estandarizaron por separado y se sumaron para formar un índice de cultura cívica (CIV). Al contrario que en Putnam (1993), no se han utilizado resultados factoriales, pero los resultados hubiesen sido los mismos, porque las correlaciones entre los índices aditivos y los resultados factoriales son muy altas.

Putnam no mide el rendimiento económico, como se ha hecho en el presente caso, sino el desarrollo socioeconómico; sus indicadores son la tasa de empleo en la agricultura, la tasa de empleo en la industria y la mortalidad infantil¹². El primer indicador no es adecuado para

los periodos recientes: la tasa de empleo en la agricultura no varía demasiado en toda Italia entre 1980 y 2000. En nuestra opinión, la mortalidad infantil no es un buen indicador para las relaciones que nos interesan en este caso. Sin duda, pertenece al rendimiento socioeconómico en tanto da una indicación del reparto de las prestaciones en una sociedad, pero también a la cultura cívica en la medida en que la decisión de repartir las prestaciones de una manera determinada es de por sí un indicador de cultura cívica. De hecho, los economistas están utilizando las tasas de mortalidad infantil del pasado como variable independiente a la hora de analizar los efectos institucionales sobre los niveles de renta (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). Por tanto, hay riesgo de contaminación entre los dos conceptos que estamos midiendo. En último lugar, la tasa total de empleo en la industria no es un indicador fiable de desarrollo para las provincias italianas, como apuntó el propio Putnam (1993: 236) y ha demostrado recientemente Chiesi (1998). Aquí el rendimiento económico se mide por medio de dos indicadores estándar: el valor añadido *per capita*, como medida de riqueza (VAG, cuya fuente es el Istituto Tagliacarne, y los datos fueron corregidos para tener en cuenta la inflación utilizando coeficientes Istat), y la tasa de empleo, como medida (si bien aproximada) de la capacidad de la economía para distribuir la riqueza entre la población (OCU, cuya fuente es Istat). Como en el caso de la cultura cívica, los indicadores se estandarizaron por separado y se sumaron en un índice (ECO).

APÉNDICE 2: TABLAS ADICIONALES

Tabla A1. Retrospección de la cultura cívica en la década de 2000 sobre la cultura cívica y el rendimiento económico en la década de 1980 en las provincias italianas

Fuente	SS	df	MS	Número de obs =	95
Modelo	380.287606	2	190.143803	F(2, 92) =	167.28
Residual	104.577605	92	1.1367131	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.7843
				Adj R-squared =	0.7796
Total	484.865211	94	5.15814054	Root MSE =	1.0662

civ0	Coef.	Err. Est.	t	P> t	Beta
ec8	.3333415	.0985489	3.38	0.001	.2775895
civ8	.5757954	.0731236	7.87	0.000	.6462135
_cons	-6.81e-06	.1093865	-0.00	1.000	.

Tabla A2. Retrospección del rendimiento económico en la década de 2000 sobre la cultura cívica y el rendimiento económico en la década de 1980 en las provincias italianas

Fuente	SS	df	MS	Número de obs =	95
Modelo	312.520172	2	156.260086	F(2, 92) =	427.81
Residual	33.6036826	92	.36525742	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.9029
				Adj R-squared =	0.9008
Total	484.865211	94	5.15814054	Root MSE =	.60437

ec0	Coef.	Err. Est.	t	P> t	Beta
ec8	.7516181	.0558632	13.45	0.000	.740808
civ8	.1848933	.0414507	4.46	0.000	.2455974
_cons	.0003187	.0620066	0.01	0.996	.

Tabla A3. Correlaciones de dos variables entre mediciones de cultura cívica y rendimiento económico en las provincias italianas, década de 2000*

	aso01	quot98	ref01	ocu00b	vag0st
aso01	1.0000				
quot98	0.5299	1.0000			
ref01	0.6686	0.6140	1.0000		
ocu00b	0.4803	0.6499	0.8214	1.0000	
vag0st	0.5773	0.7694	0.8165	0.8411	1.0000

* Véase el texto para las definiciones y las etiquetas de las variables

B. Guy Peters _Universidad de Pittsburgh

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Democracia y administración pública: la conexión emergente

A menudo se considera que la democracia y la burocracia son conceptos antitéticos, pero los cambios en la política contemporánea están haciendo de la burocracia pública un foco significativo de movilización política. La menor participación electoral, el descenso de la afiliación a partidos políticos y la mayor información acerca de programas concretos y su rendimiento han desplazado en gran medida la atención pública al campo de los resultados del gobierno y a la "legitimación de los resultados". Este artículo examina estas tendencias y sus consecuencias para una gobernación democrática efectiva.&

& Palabras clave: democracia, burocracia, atribución de poderes, responsabilidad, legitimación

En general, en las ciencias sociales se habla de la democracia y la burocracia como conceptos antitéticos (Mosher, 1968; Waldo, 1977; Morgerson, 2005). El concepto formal de burocracia pública no se basa en la participación pública ni en la implicación de clientes y ciudadanos en general, sino más bien en la ley y en las estructuras jerárquicas. Se parte de la base de que el control dentro de las burocracias formalizadas está implícito en los cargos de carrera y/o políticos que ocupan lo alto del escalafón de las organizaciones públicas, y se da por sentado que los subordinados deben seguir las órdenes de esos superiores políticos. En la medida en que la burocracia es democrática en este modelo formal, lo es debido al hecho de que la dirigen cargos electos y a la voluntad consiguiente de los burócratas de seguir sus instrucciones. La dependencia de la normativa y la autoridad no se estableció sólo con vistas al control interno, sino también para ofrecer a los ciudadanos previsibilidad y algunos derechos ante una forma de gobernación potencialmente arbitraria (Du Gay, 2002; Goodsell, 2004).

El funcionamiento de la democracia en la sociedad es hasta cierto punto el contrario del modelo burocrático clásico: en lo esencial, en la democracia el control emana de la parte inferior del sistema político, no de la superior, y se espera que el público ejerza el control sobre esta parte del sistema político, más que ser controlado por el mismo. En una democracia hay reglas, pero son principalmente 'metarreglas', que establecen las lindes de un proceso que permitirá la inclusión de todos los agentes. Estas reglas, como las constituciones y otras leyes constitucionales, son las que establecen qué leyes son legítimas y los límites de la creación de leyes, pero en última instancia la democracia consiste en tomar decisiones y crear derecho público. Ese control por parte del público es indirecto y puede ser imperfecto, pero la lógica de la democracia es la soberanía popular. Por tanto, el formalismo de la burocracia puede contrastarse con la oportunidad de hacer cambios que es inherente a la democracia.

Allí donde se ha hablado de la burocracia en términos democráticos, la descripción ha obedecido generalmente a una concepción *pasiva* de la democracia (Selden, Brudney y Kellough, 1998; Thompson, 1976). Como mínimo, la burocracia garantiza un tratamiento igualitario para todos los ciudadanos. Además, una presuposición que ha sido muy influyente es que, si se hace que la burocracia represente mejor a la sociedad, y si se le infunden los valores democráticos apropiados, ésta satisfará, como mínimo, los requisitos básicos de comportamiento en un contexto político democrático. Esta concepción pasiva de la democracia con respecto a la burocracia dista de ser irrelevante, pero puede resultar insuficiente en sistemas democráticos contemporáneos dominados por el ejecutivo político (véase Peters, 2002). En los sistemas políticos contemporáneos puede ser necesaria una concepción más *activa* de la democracia dentro de la burocracia, y debemos comprender que la burocracia tiene el potencial necesario para ser una institución democrática importante.

El argumento fundamental de este artículo es que la burocracia pública está convirtiéndose en un punto central para la participación democrática en las sociedades contemporáneas. Este argumento se basa tanto en el acusado y pertinaz declive de muchos instrumentos tradicionales de la participación política de masas como en las diversas modalidades de reforma que se han llevado a la práctica dentro de la propia burocracia pública: cada vez más ciudadanos parecen considerar que las formas convencionales de participación son ineficaces o incluso irrelevantes, al tiempo que desean tener un mayor control sobre sus vidas, incluyendo los servicios públicos que consumen.

Otra manera de ver el abandono de formas convencionales de participación en el gobierno en beneficio de un mayor interés en los programas específicos y las burocracias que los

hacen posibles es considerar que hay un desplazamiento desde la 'legitimación de entrada' hacia la 'legitimación de salida' (Scharpf, 1999): es decir, que los gobiernos no obtienen su legitimidad a través del derecho de los ciudadanos a moldear la política mediante gestos como el voto, sino que obtienen la mayor parte de su legitimidad por medio de los servicios que producen para los ciudadanos¹. Sin embargo, en la gobernación contemporánea puede no bastar con producir servicios públicos de alta calidad, sino que puede ser necesario consultar al público sobre estos servicios y la forma en que se prestarán; e incluso quizá se pueda implicarlo en su prestación.

Aunque este desplazamiento proporciona varios mecanismos para que el público influya sobre el gobierno, se trata de una forma diferente de democracia, y tiene ventajas e inconvenientes para el mantenimiento de los sistemas políticos plurales; lo que es más, la democratización en aumento de la burocracia pública está alterando la naturaleza de la burocracia misma, también con consecuencias positivas y negativas para esta institución. Algunas de las virtudes de la burocracia formal pueden ser víctimas de la carrera por hacer que la institución sea más receptiva y más democrática en el sentido habitual y participativo del término. La naturaleza, regida por el consumidor, de buena parte de la administración contemporánea y sus políticas está creando una 'democracia sin política' (Montin, 1998), y por extensión un estilo bastante diferente de comportamiento burocrático y comportamiento democrático.

Este artículo estudiará en primer lugar la decreciente importancia de las formas convencionales de participación para los ciudadanos de muchos sistemas políticos democráticos, si no de la mayoría; a continuación, definirá el papel de la burocracia en la democracia. Utilizando dicha definición, estudiaré la naturaleza de la participación ciudadana actual en los procesos burocráticos y en las organizaciones del sector público. Concluiré con un análisis de las implicaciones de estos cambios para la democracia y la gobernación. Así pues, mi argumento señala un desplazamiento importante en las maneras en que el público participa en el gobierno y puede tratar de influir en la creación y prestación de servicios públicos por parte de dicho gobierno.

DEFINIENDO LA BUROCRACIA Y LA DEMOCRACIA

Las definiciones de democracia suelen producir polémica entre los estudiosos, así como entre los miembros de organizaciones internacionales responsables de establecer la medida en que los sistemas políticos del mundo real funcionan de manera democrática. Dicha polémica tiende a acentuarse cuando se relaciona la práctica de la democracia con la ejecución de tareas burocráticas. Una de las maneras de empezar a entender la naturaleza potencialmente democrática de la burocracia es examinar una serie de dimensiones que pueden usarse para describir las formas en que las burocracias pueden involucrarse, y se involucran, en formas de gobernación más democráticas y participativas en el mundo industrializado; dichas dimensiones están basadas en un concepto fundamental de la democracia entendida como algo que implica la participación pública y los mecanismos para fomentar una mayor igualdad cívica y política entre los ciudadanos. Aunque puede, desde luego, discutirse el significado de estos términos, parecen incluir lo fundamental de las definiciones de gobierno democrático (Held, 1996).

Con todo, el papel democrático de las burocracias no es completamente nuevo: desde hace tiempo, las burocracias de los sistemas democráticos han desarrollado protocolos de acción que permiten, e incluso requieren, la participación pública en la toma de decisiones. Por ejemplo, a pesar de que gran parte de las negociaciones tripartitas en las estructuras cor-

porativistas ha ido perdiendo importancia, hay un enorme número de acuerdos mesocorporativistas o microcorporativistas que implican a grupos de interés que interactúan regularmente con las organizaciones burocráticas e influyen las políticas llevadas a cabo por dichas organizaciones (Pontussen, 1991; Boismenu, 1994). Esta participación está altamente fragmentada, pero no deja de ser una participación pública en procesos burocráticos que tomaron decisiones públicas importantes. A un nivel más general, las burocracias se valen de un gran número de organizaciones consultivas para que les ayuden a crear políticas, y, una vez más, esta participación fragmentada crea oportunidades democráticas adicionales.

EL TRÁNSITO A LA DEMOCRACIA ACTIVA EN LA BUROCRACIA PÚBLICA

Durante las últimas décadas, el sector público ha sufrido importantes reformas (Pollitt y Bouckaert, 2004), muchas de las cuales se diseñaron para mejorar la gestión del gobierno; en parte, han tendido a desplazar el poder hacia arriba, hacia los altos gestores públicos, alejándolo de los cargos políticos electos, que son quienes tienen que controlar la burocracia con fines democráticos. Además de las reformas gestoras de la 'nueva gestión pública', otra dimensión de los intentos de reforma de las últimas décadas del siglo XX hizo hincapié en la participación, tanto de los miembros de organizaciones públicas como de los ciudadanos. Dichas reformas se basaron en el supuesto de que las organizaciones públicas funcionan mejor si tienen un flujo de información y compromiso de sus miembros y sus clientes. Hasta cierto punto, este supuesto reflejaba un compromiso normativo con la democracia, así como unas ideas sobre gestión organizativa, privada y pública, que circulaban desde hacía décadas pero no se habían probado en serio tan a menudo como hubiese sido posible. En general, estos procesos implican la descentralización de la toma de decisiones, y la atribución de poderes al público en detrimento del gobierno.

El cambio más fundamental en la naturaleza de la burocracia y sus relaciones con la sociedad, mencionadas más arriba, es la distinción, dentro del sistema burocrático, entre democracia activa y pasiva: esta distinción proporcionará el fondo analítico de este artículo. Como he comentado más arriba, la concepción pasiva de la democracia se refleja en el concepto de *burocracia representativa* (Meier, 1993; Selden, Brudney y Kellough, 1998), pero yo distinguiré entre aspectos activos y pasivos de la democracia dentro de diversas dimensiones de la burocracia pública. El argumento general es, por lo tanto, que los gobiernos están desplazándose de concepciones pasivas a concepciones activas de la democracia: muchas de las reformas que se han llevado a la práctica en el sector público han implicado un giro hacia conceptos más participativos e incluyentes del sector público, y particularmente de la burocracia pública.

En la práctica, la distinción entre formas activas y pasivas de democracia en la burocracia pública es un tanto difícil de mantener: muchas reformas tienen elementos de los dos tipos de práctica democrática. Aun así, la distinción es utilizable e importante, siempre y cuando se comprenda la naturaleza híbrida de muchos cambios (véase la tabla 1). Creo también que podemos discernir un verdadero tránsito de formas pasivas a formas activas de democracia dentro de las burocracias: la mayor parte de las formas más pasivas de implicación democrática siguen ahí, pero se les están uniendo las formas activas; el papel de la burocracia en la democracia está desplazándose de la pura pasividad a una mayor actividad. La burocracia ya no sólo intenta representar a divisiones e intereses sociales dentro de sus miembros, sino que permite que esos agentes sociales se involucren directamente.

Inclusión social

Puede considerarse que la primera dimensión de la democracia en la burocracia pública tiene que ver con la inclusión social. La versión pasiva de esta dimensión puede definirse mediante el conocido concepto de burocracia representativa. Esta consideración de la composición de la burocracia es una dimensión importante para comprender la relación democrática de la burocracia con la sociedad y la posibilidad de que la burocracia tome decisiones de manera equitativa. La evidencia reunida sobre el impacto real de la burocracia representativa es ambigua, pero en el peor de los casos no parece resultar perjudicial (Kingsley, 1944; Meier, 1993). En todo caso, puede proporcionar a los grupos minoritarios un sentimiento de relación con el gobierno que puede no ser fácil obtener en administraciones menos representativas.

Un segundo componente de la distinción entre activo y pasivo es el punto hasta el que la burocracia es importante para garantizar la igualdad cívica de los ciudadanos, en contraste con una concepción más activa de la promoción de la igualdad y la implicación del público². La burocracia weberiana estaba concebida con el fin de proporcionar un tratamiento igualitario de los ciudadanos por parte del sector público, de manera que todos los ciudadanos supiesen que su idoneidad para obtener beneficios, o lo que fuese que quisiesen del gobierno, no vendría determinada por criterios selectivos. Ésta es una consecuencia importante de los procedimientos administrativos formalizados, pero sigue siendo bastante pasiva, puesto que concede a los ciudadanos poco o ningún peso para determinar esos procedimientos o el contenido de las leyes administradas.

Con todo, tanto la burocracia representativa como la búsqueda de la igualdad civil son pasivas y dan por sentado que a las personas se las representa, simplemente, incluyendo en la burocracia a 'personas como ellas' y poseyendo reglas formales de igualdad. Sin embargo, estos factores pueden no ser suficientes para garantizar que los diversos segmentos de las sociedades contemporáneas estén verdaderamente representados en las decisiones tomadas por el sector público. Los gobiernos de muchos sistemas democráticos han intentado 'atribuir poderes' a los agentes sociales para que participen más directamente en el sector público; por ejemplo, en Canadá, el programa de 'participación ciudadana' ha intentado crear una serie de oportunidades para que los ciudadanos participen en las decisiones y ejerzan influencia sobre las mismas (Graham y Phillips, 1997). Desde hace algún tiempo, Alemania viene tratando de usar el término '*Burgernahe*' para describir los intentos de aumentar la receptividad del gobierno. Podrían añadirse más ejemplos, pero lo que interesa retener es que las concepciones más activas de la democracia han cobrado una gran importancia para muchos gobiernos, y que la burocracia es un punto central para esta activación de la sociedad.

Aunque muchos intentos de fomentar la inclusión en el sector público han sido muy generales, se ha prestado cierta atención específica a las reivindicaciones de las minorías, 'excluidos sociales'³, como las mujeres y otros grupos que no han tenido tantas facilidades como otros a la hora de influir sobre el gobierno. Muchos programas sociales han facilitado una mayor implicación en la burocracia y han ayudado a los grupos afectados por la ley a contribuir a definir su implementación. Esta práctica ha sido especialmente evidente en los programas urbanos y de vivienda, pero también se extiende a varios otros: por ejemplo, los programas de renovación urbana en los Estados Unidos demandaban la 'mayor participación posible' de los residentes de las áreas afectadas por dichos programas. Los programas urbanos del Reino Unido, Canadá, Dinamarca y otros países tienen condiciones similares, que per-

miten que los ciudadanos tengan voz en la puesta en práctica de los programas importantes. Dichos programas son especialmente importantes porque a menudo afectan a los excluidos sociales, y esta participación puede ser una formación importante para quienes no poseen experiencia al respecto⁴. En la actualidad, muchos programas sociales imponen el desarrollo de programas para aumentar la participación y garantizar que los segmentos excluidos de la sociedad tengan la capacidad de participar. Estos intentos de involucrar al público parecen haber tenido cierto éxito en diferentes sociedades y diferentes áreas, pero a menudo han tenido menos del que se deseaba o se esperaba.

Elaboración de políticas públicas

En una concepción convencional de la democracia, suele creerse que la elaboración de políticas públicas tiene lugar en el parlamento o tal vez en el gabinete ministerial. Aunque en muchos aspectos este modelo convencional es cierto, incluso en las formas más convencionales de democracia la burocracia participa en gran medida en la creación de políticas. La mayor parte de la legislación que emana de los parlamentos está redactada en forma de atribución amplia de poderes a los ministros, que a su vez utilizan sus burocracias para redactar una legislación secundaria que detalla y amplía la legislación que concede poderes. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la legislación secundaria (denominada reglamentación) excede sobradamente la cantidad de legislación procedente del congreso (Kerwin, 2003; acerca del Reino Unido, véase Page, 2000).

En algunos casos, la producción de legislación secundaria permite que el público se involucre en gran medida en el proceso, pero estas oportunidades se han limitado relativamente. En particular, a pesar de que los ciudadanos pueden tener la potestad de hacer propuestas a las burocracias que redactan la legislación secundaria, no hay ninguna garantía de que dichas burocracias vayan a prestar atención a dichas propuestas⁵. A medida que el gobierno se desplaza hacia concepciones más activas de la democracia en el proceso de elaboración de políticas públicas, aumenta la necesidad de una inclusión mayor y más directa del público en el proceso. Por supuesto, las organizaciones gubernamentales tendrán que conservar la autoridad formal para la toma de decisiones, pero al mismo tiempo tendrán que permitir que el público tenga una influencia significativa.

Un ejemplo de esta tendencia a la inclusión es la creación de normativas negociadas en los Estados Unidos, en la que a los afectados por la legislación propuesta se les da la oportunidad de involucrarse directamente en su redacción; más que permitir a los afectados que participen, los convierte, de hecho, en los redactores de la reglamentación, siempre y cuando concuerde con la legislación primaria (Langbein y Kerwin, 2000). El modelo escandinavo, que da a las organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de participar por medio de solicitudes de remisión y comités asesores, lleva unos años funcionando, y proporciona a las organizaciones oportunidades para ejercer una influencia muy clara sobre las decisiones tomadas por los ministerios (Peterson, 2000).

Implementación

Como puede deducirse de lo dicho hasta aquí, las implementaciones también tendrían que haber cambiado en respuesta a una concepción más activa del papel de la burocracia en la participación democrática. Sin embargo, debo señalar que la implementación ha tenido en cuenta a participantes no gubernamentales desde hace algunos años, si bien a diferentes ritmos y de diferentes maneras, en sistemas políticos diferentes: en sociedades plurales corporativistas y

corporativas, los grupos sociales llevan años involucrados en el sector público, mientras que en sistemas de origen napoleónico o anglosajón se ha dado una división más tajante entre Estado y sociedad.

A medida que los gobiernos se desplazan hacia lo que Lester Salamon (2001) ha llamado 'la nueva gobernación', haciendo uso de menos instrumentos de mando y control, la implicación del sector privado en la prestación de servicios se hace aún más importante para una implementación exitosa. El abanico de formas de involucrar activamente al sector privado en la puesta en práctica es amplio, pero la mayoría implican a organizaciones, e incluso individuos, con interés en el sector de las políticas y conocimiento del mismo, y también tienden a conceder cierta capacidad para moldear los resultados a dichas organizaciones y a los clientes a quienes se prestan los servicios. Por ejemplo, el uso de la 'ley blanda' (Mörth, 2003) contempla la negociación y el uso de instrucciones en lugar del mando y el control para conseguir el cumplimiento; es importante notar que, a través de este estilo de implementación, el cumplimiento puede acabar siendo mayor que con métodos más draconianos, dado que el objeto de la legislación habrá tenido oportunidad de influir en el resultado del proceso.

Gestión

Los cambios en el carácter democrático del sector público no se han limitado a aceptar contribuciones del público durante la elaboración de políticas, sino que se extienden a la gestión de las propias organizaciones. Algunos de los cambios en la gestión han adoptado la forma de una democratización interna del sector público, dando más voz a los rangos inferiores del escalafón de las organizaciones públicas (véase Peters, 2004). Algunos de estos cambios democráticos han sido más externos, involucrando más directamente a miembros de la sociedad y a grupos sociales en la gestión de los programas públicos, y flexibilizando algunas de las relaciones jerárquicas que de lo contrario habrían existido (Peters, 2000).

La democratización interna del sector público tiene su mejor ejemplo en la atribución de poderes a los niveles inferiores del escalafón de las organizaciones, como por ejemplo en el *National Performance Review in the United States* (Kettl y Dilulio, 1995). La lógica de muchas de las reformas procedentes de la denominada Comisión Gore consistió en dar a los miembros de las organizaciones más influencia individual sobre las políticas y las decisiones de gestión de la organización; por ejemplo, una de las implicaciones de la noción de 'reinención' fue permitir que los miembros de las organizaciones redefiniesen lo que la organización hacía y cómo lo hacía. Del mismo modo, la reducción del control jerárquico en el interior de las organizaciones permitió a los trabajadores de menor rango tomar más decisiones acerca de sus trabajos, al tiempo que les hacía asumir mayores responsabilidades en los mismos.

La democratización externa de la gestión pública se ha comentado en cierto detalle más arriba, en lo referido a la inclusión. La democratización significa que se permite que los grupos sociales ejerzan verdadera influencia sobre el comportamiento de las organizaciones del sector público. Además de la capacidad de influir sobre las políticas, el tránsito a una mayor implicación democrática puede afectar al estilo de administración. En general, los ciudadanos están menos interesados en la gestión interna de los programas que en los resultados de éstos, y los resultados del sector público desempeñan un papel crucial en la legitimación del gobierno, lo cual, como ya se ha mencionado, es importante para muchos sistemas políticos europeos. Habiendo dicho esto, la manera en que los trata la burocracia afecta también a la evaluación que hacen los ciudadanos de los programas públicos. Por tanto, para una concep-

ción más activa de la democracia en la burocracia serán importantes una mayor inclusión y una mayor atención a los deseos de los clientes.

Sin embargo, los cambios en la gestión de las organizaciones sobrepasan la simple inclusión de determinados intereses y llegan a la gestión de las organizaciones públicas por parte de sus clientes, a veces en combinación con los trabajadores de rangos inferiores. Una vez más, esta práctica no es enteramente nueva: en algunos países del norte de Europa se da esta gestión de la educación, la vivienda y otros servicios públicos (Sorensen, 1997). Con todo, la práctica se ha ido extendiendo, de manera que cada vez más servicios son controlados más directamente por sus beneficiarios. Al igual que con otros muchos intentos de crear una democracia más activa para los ciudadanos en sus relaciones con las burocracias, hay varias presuposiciones acerca de las actitudes y el comportamiento de los ciudadanos que han sido cruciales para estos cambios, pero lo mismo puede decirse de la democracia política, y, si la gente puede llegar a interesarse por controlar una escuela aunque no tenga interés en controlar un partido político, la democracia no sale perdiendo.

Hasta cierto punto, estas medidas para atribuir más poderes a los trabajadores de rangos inferiores y a los clientes chocan con los intentos de la 'nueva gestión pública' de dar más poder a los empleados de los niveles más altos: el problema es que es complicado atribuir poderes a todo el mundo (véase Peters y Pierre, 2000). Si los gestores de los rangos superiores opinan que deben controlar sus organizaciones y establecer metas para su gestión y sus políticas, bien puede ser que les moleste que los miembros de niveles inferiores tomen decisiones por su cuenta. Del mismo modo, no es probable que los clientes que piensan que sus intereses deben ser lo más importante en la toma de decisiones organizativa vean con buenos ojos el control de los trabajadores. Así pues, la búsqueda de la delegación de poderes, especialmente en el contexto de otras reformas, puede dar lugar a verdaderos problemas de gestión.

Responsabilidad

La atribución y asunción de responsabilidades es un proceso crucial para cualquier sistema administrativo democrático, y los cambios que han venido teniendo lugar en muchos otros aspectos de la administración pública son también relevantes para imponer la asunción de responsabilidades en la vida pública contemporánea. En las formas tradicionales de la administración pública, la depuración de responsabilidades era el aspecto del proceso que permitía el nivel más alto de control democrático. Sin embargo, a medida que muchos formatos convencionales de la democracia se vuelven menos viables, la depuración de responsabilidades y el uso del juicio retrospectivo sobre partidos y políticos pueden convertirse en aspectos aún más importantes del funcionamiento democrático (véase Thomas, 2004). Lo que es más, el sufragio y la mayor parte de los actos políticos son prospectivos, y exigen de los ciudadanos que tomen decisiones acerca de las políticas y el buen gobierno antes de que, de hecho, se tome decisión alguna; la depuración de responsabilidades da a los ciudadanos y a sus representantes la oportunidad de ver qué han hecho los gobiernos en relación con sus promesas.

Las formas tradicionales de depuración de responsabilidades han venido dependiendo de una visión bastante indirecta del control de los ciudadanos sobre su gobierno: la versión constitucional en la mayoría de los regímenes ha sido que los funcionarios son responsables ante sus ministros, estos ministros son responsables ante el parlamento y el parlamento lo es ante los votantes (Day y Klein, 1987). El público sólo participa a través de sus representantes electos y, a lo sumo, mediante la información que posee acerca de las acciones del gobierno gracias a los

medios. La presuposición que contiene este modelo de depuración de responsabilidades es que los cargos electos están en mejor posición que el público para exigir responsabilidades, y que a esos cargos también les interesa demandar mejores servicios para el público.

A medida que la administración ha ido cambiando, ha ido tornándose más clara la necesidad de una mayor implicación del público en los procesos de depuración de responsabilidades, y en la actualidad se están poniendo en práctica en los gobiernos diversas modalidades más activas de enfocar estos procesos. Algunas de estas formas de depuración de responsabilidades se basan en la competencia entre organizaciones públicas y la capacidad de una ciudadanía activa para presionar a los gobiernos y así obtener mejores servicios (véase Hood, James, Peters y Scott, 2004). Difundiendo entre el público las clasificaciones de escuelas, hospitales y otros servicios públicos, la asunción de responsabilidades se produce por medio de la movilización pública a favor de unos mejores servicios. Este modelo, por lo tanto, depende de que haya una población activa dispuesta a involucrarse en el gobierno y especialmente en determinadas instituciones que le proporcionan servicios.

Incluso sin la presuposición de una población tan activa, algunas formas actuales de atribución de responsabilidades pueden estimular al público: por ejemplo, a medida que la atribución de responsabilidades va basándose más en el uso de formas generales de gestión del desempeño, la necesidad de obtener un dictamen público sobre el funcionamiento de los programas se convierte en una parte central del régimen de evaluación. La gestión del desempeño comprende elementos objetivos y subjetivos, y el aspecto subjetivo de la evaluación de programas brinda al público la oportunidad de involucrarse directamente en el control de las responsabilidades de las organizaciones. El desarrollo de las medidas subjetivas para la gestión del desempeño y la inclusión del público en dicha evaluación pueden suponer para el público una manera de influir en las políticas, aunque sólo sea después de los hechos.

Valores

El último modo en que podemos caracterizar el tránsito a concepciones más activas de la implicación burocrática en la búsqueda de la democracia es analizar los valores que se consideran el centro de la administración pública. Los valores positivos de legalidad e igualdad asociados con la burocracia weberiana constituyen, como ya se ha comentado, importantes pasos previos para hacer el sector público más democrático, pero no son en absoluto suficientes para conseguir este fin. En particular, estos valores tienden a ser explícitamente jerárquicos, y parten de la base de que los burócratas son los responsables de decisiones que deben ser tomadas en función de su propia interpretación de la ley y la igualdad (véase Vigoda, 2002). Las burocracias tradicionales más responsables han tendido a orientarse hacia el servicio público, pero dicha orientación siempre tiene lugar en el contexto de la experiencia y el deber, más que por la sensación de que el público debería desempeñar algún papel en la definición del contenido de los servicios.

El desplazamiento de valores que está teniendo lugar en muchos sectores públicos avanza hacia una filosofía de gobierno más centrada en los clientes y orientada hacia los servicios (pero véase Box *et al.*, 2001). Más que partir de la base de que el público debe estar dispuesto a aceptar lo que el gobierno disponga para él, e incluso estar agradecido por ello, este desplazamiento de ideas en el interior del gobierno ha destacado que los ciudadanos tienen derecho a esperar un buen servicio y a que éste se preste de manera no sólo eficaz sino también humana. Del mismo modo que los conservadores han tendido a criticar a la burocracia por su aparente inefi-

ciencia, la izquierda política la ha criticado a menudo por su rigidez y su falta de preocupación por sus clientes en tanto individuos. Las reformas de la 'nueva gestión pública' (Christensen y Laegreid, 2001) fueron concebidas para afrontar los problemas de eficiencia, mientras que las reformas concebidas aquí como procesos de democratización se han dirigido hacia una mayor apertura y servicio al público (véase Peters, 2005).

EL DECLIVE DE LAS FORMAS TRADICIONALES DE DEMOCRACIA

El sufragio, los partidos políticos y las estructuras de mediación de intereses como el corporativismo han formado las bases de la democracia en las sociedades occidentales. La presuposición de la democracia ha sido que los ciudadanos podían ejercer el control sobre sus gobiernos por medio de estas formas convencionales de participación política y que estarían interesados en participar en estas actividades políticas. Esta presuposición acerca de los ciudadanos, bastante acertada, parece cada vez menos viable: aumentan los indicios de que los ciudadanos están perdiendo el interés en estas formas convencionales de participación, aunque los correlatos tradicionales de la participación –educación, ingresos, exposición a los medios, etc.– están aumentando en las democracias más industrializadas. Samuel Huntington (1974) argumentó en su día que la política postindustrial se caracterizaría por un mayor deseo de participar por parte del público, pero que la participación se volvería más problemática debido al sentimiento de enajenación ante la complejidad y el volumen de los problemas: podría decirse que las democracias contemporáneas han alcanzado ese punto de su desarrollo.

Hay varias razones para el declive de los niveles de participación ciudadana en las democracias (véase Dalton y Wattenberg, 2000): muchos ciudadanos, incluso en estados del bienestar exitosos y democráticos, expresan cierta pérdida de confianza en las instituciones gubernamentales y en la política (Holmberg y Weibull, 2004). La investigación sobre capital social (Paxton, 2002) ha mostrado la importancia de la confianza para que los ciudadanos se involucren en la política, pero la corrupción (o la impresión de corrupción), el fracaso de las políticas y otras muchas disfunciones del sector público han erosionado la confianza del público (Pharr y Putnam, 2000). También los partidos políticos han perdido buena parte de su atractivo para el público (Mair y Van Biezen, 2001) como representantes legítimos de sus intereses. Incluso en sistemas partidarios europeos que ofrecen diversas opciones a los votantes, a menudo el público percibe poca diferencia entre partidos, y no cree que pueda confiar en que un partido cumpla sus promesas una vez elegido⁶.

Otro aspecto del descenso de los niveles de participación convencional ha sido el declive de muchos grupos de interés convencionales que habían ofrecido una alternativa a los partidos políticos y las elecciones para que los ciudadanos influyesen sobre su gobierno⁷. Durante gran parte del periodo de posguerra en Europa, instituciones pluralistas corporativas y corporativistas hicieron sitio a los intereses sociales y formaron vínculos efectivos entre el Estado y la sociedad (Molina y Rhodes, 2002). Un partidario inquebrantable de este formato –los sindicatos– tiene cada vez menos miembros en la mayor parte de las democracias industriales, en parte por la desindustrialización y en parte por la pérdida de interés de los trabajadores jóvenes. Con unos sindicatos cada vez menos influyentes y unos gobiernos que en la actualidad están menos interesados en negociar las políticas económicas, las estructuras corporativistas tripartitas tienen menos sentido, aunque las estructuras mesocorporativistas y microcorporativistas siguen siendo influyentes.

En lugar de estos grupos económicos generales, han surgido varios grupos que representan a un solo interés y se preocupan de un solo campo, tal vez de una sola decisión. Si bien éstos ofrecen muchas oportunidades para una participación masiva en el gobierno, su impacto sobre la democracia está menos claro que en el caso de los grupos y estructuras más institucionalizados. La fluidez de estos grupos y la ausencia de cualquier cosa, como los ingresos y los salarios, que pudiese vincular a los individuos al grupo hace que su pervivencia resulte más incierta. Además, como no tienen más que un interés, se encuentran con más dificultades para negociar con un gobierno que debe intentar compensar programas y recursos en toda la extensión de las políticas: mientras los sindicatos o grupos empresariales podrían desear compensar las pérdidas de un área con las ganancias de otra, los grupos que persiguen un único interés están ligados a una gama de metas más limitada.

Siendo justos, puede que los ciudadanos estén atribuyendo demasiada responsabilidad al gobierno en el incumplimiento de sus promesas y el fracaso de muchas políticas (véase Bovens, t'Hart y Peters, 2001). La conexión entre unas elecciones y la implementación de una política es prolongada y sutil, y pueden intervenir infinitos factores que impidan que las políticas que el electorado desee lleguen a ponerse en práctica (Rose, 1974). Estas dificultades son más pronunciadas en los sistemas presidencialistas y federales que en los sistemas parlamentarios unitarios que se dan en gran parte de Europa, pero los obstáculos existen en todos los sistemas⁸. Además, incluso si se adopta y se lleva a la práctica la política, las complejidades de la actual vida política, económica y social son tales que puede que el programa no funcione como se pretendía y que el público quede una vez más desilusionado con la incapacidad del gobierno para hacer las cosas.

La democracia política convencional no va a desaparecer, y sin duda está bien que así sea; sin embargo, puede que se convierta en sólo uno de los medios a través de los cuales el público puede tratar de influenciar la acción colectiva en la sociedad, en vez del método principal. Hay tentativas de hacer el gobierno más manifiestamente democrático utilizando mecanismos como la democracia deliberativa (Dryzek, 2000). Los reformadores también han propuesto los referendos como una posible manera de evitar los procedimientos legislativos complejos y permitir al público que legisle en su propio nombre (pero véase Budge, 1996). Estas reformas democráticas pueden ser eficaces para determinadas cuestiones, pero la mayor parte de la gobernación cotidiana tendrá que seguir por medios más rutinarios, involucrando en general a la burocracia pública. Por tanto, debemos considerar con más atención a la burocracia como un lugar para la participación democrática.

LOS PELIGROS DE LA DEMOCRACIA BUROCRÁTICA

Hasta aquí he bosquejado una imagen bastante optimista de las posibilidades que tiene la democracia pública para convertirse en un lugar importante para la democracia en los gobiernos contemporáneos. Sí creo que en general se puede mantener este punto de vista pero, al igual que en cualquier otro cambio dentro de ciertos políticos complejos, hay también consecuencias potenciales negativas; y estos problemas potenciales de los cambios hay que tenerlos en cuenta, aunque sólo sea porque los partidarios del cambio institucional deben conocer todas las ramificaciones de dicho cambio. Procurar una participación más activa en la burocracia pública no es la panacea, pero puede ser una manera más de que el público se involucre en actividades de autogobierno.

La primera pregunta que hay que formular es: ¿democracia para quién? Aunque las reformas de la burocracia mencionadas más arriba proporcionan oportunidades para la participación cívica, no todos los miembros de la sociedad tienen la misma capacidad para aprovecharlas, igual que sucede con los modelos deliberativos de democracia (Bohman, 1996). Esta incapacidad potencial para la participación se da, sin duda, a nivel individual, y aún más sistemáticamente en los grupos más desposeídos de la sociedad civil. La desconfianza y los bajos niveles de participación han pasado a formar parte de la cultura de numerosos grupos socialmente excluidos, de tal manera que la apertura del sistema político a los grupos que más podrían ganar con la participación no produce el auge de la acción civil que esperan, o al menos desean, los reformadores del sector público. Como se ha apuntado, algunos gobiernos han intentado fomentar esa participación en los sectores socialmente excluidos, con resultados que no han estado a la altura de lo esperado.

Lo que es más, incluso si los individuos y los grupos deciden participar, la participación efectiva puede depender de diversas capacidades que no están distribuidas uniformemente en la sociedad. Organizar grupos, presentar argumentos a quienes tienen poder de decisión y convencer a otros de qué opciones de políticas adoptar implican capacidades que normalmente se relacionan con la educación y un *status* más alto, de manera que, incluso en un verdadero foro deliberativo donde todos los implicados tienen derecho a participar, éstos siguen sin estar en pie de igualdad en cuanto a capacidades de persuasión. Paradójicamente, en este contexto, la democracia representativa tradicional puede servir a los ciudadanos de menores ingresos y menor *status* mejor que el requisito de participación directa.

Es justo reconocer que muchos de los problemas que se dan en esta forma de participación se dan también en las formas convencionales de la democracia. La participación en la política, más allá del sufragio o de la mera militancia, en la mayor parte de los sistemas políticos contemporáneos depende en gran medida del acceso al dinero, por no mencionar las habilidades organizativas y argumentativas que se necesitan para ser eficaz en la mayor parte de los contextos políticos. Las mismas personas que pueden encontrar dificultades para influir sobre la burocracia pueden encontrarlas también para influir sobre los partidos o candidatos políticos. En las democracias convencionales todos los votantes tienen un voto de idéntico valor, de manera que a ese nivel tan básico tienen idéntico poder; pero en un gobierno interconectado, aunque en principio tengan el mismo acceso al gobierno, no tienen de ninguna manera los mismos poderes sobre las políticas.

Los modelos de administración y política basados en la gobernación y las redes suscitan problemas similares en cuanto a la implicación igualitaria de los miembros de la sociedad. Generalmente las redes se definen como estructuras abiertas que permiten la implicación de actores diversos (véase Sorensen y Torfing, 2005), pero, en realidad, a menudo están muy estructuradas y son bastante exclusivas en cuanto al tipo de ideas que se aceptan y resultan aceptables. Esta exclusividad resulta especialmente evidente en el caso de las 'comunidades epistémicas', en las que la afiliación viene dada por la posesión de determinados tipos de conocimiento especializado, como es el caso de las redes que diseñan la política de sanidad (véase Ney, 2006). Los ciudadanos comunes no pueden participar en estas comunidades o redes, y una vez más la imagen de apertura no se corresponde con la realidad.

Cualquier concepción de la democracia que dependa en gran medida de la administración y la burocracia como lugares para la participación debe asegurarse de que dicha participación vaya a ser 'auténtica', es decir: ¿la implicación de grupos e individuos moldeará real-

mente la decisión final o se trata sólo de una formalidad a pesar de la cual se toman las decisiones del mismo modo que se tomarían sin participación popular?⁹ Desde hace un tiempo viene formulándose este tipo de queja acerca de las vistas públicas y otras formas de participación pública en la burocracia que parecen ofrecer oportunidades pero, al cabo, pueden no ser más que ejercicios obligatorios tras los cuales las decisiones se toman de la manera burocrática más convencional.

Aunque todas estas visiones de una democracia más activa en la burocracia pública tienen buenas intenciones, si no son verdaderamente eficaces y auténticas, pueden hacer que el público acabe siendo menos influyente que antes en la política y la administración. Si estos foros y mecanismos para la participación son cruciales para la democracia, el sistema administrativo debe ser forzosamente abierto; en ese caso, quien no sea capaz de obtener lo que desea del gobierno será el único culpable de ello. Una vez más, en un contexto así, los segmentos menos efectivos de la sociedad resultarán tan excluidos como si el sistema fuese más cerrado y, no teniendo una burocracia formalista a la que culpar, será consecuencia sólo de su propia incapacidad.

Estas cuestiones acerca del papel de la burocracia –especialmente en cuanto a la adopción por parte de las burocracias de modalidades más activas de implicación de los ciudadanos–, ante la pretensión de asegurar la democracia en las sociedades contemporáneas plantean otra pregunta: si para muchos ciudadanos no sería mejor una burocracia profesionalizada más orientada hacia concepciones pasivas de la democracia, que intente trabajar por el ‘interés público’. La concepción activa de la democracia burocrática ejerce presión sobre los miembros del sector público, pero ejerce más aún sobre los miembros del público en general para que sean participantes activos e informados. Como se comentaba antes, puede que los ciudadanos tengan más incentivos para participar en programas y temas específicos que para participar en los asuntos más generales de la política de partidos, pero también puede que tengan que participar en un gran número de programas para conseguir lo que desean. Así, la burocracia tiene que cambiar, pero puede ser que el público tenga que cambiar también para respaldar sus peticiones de mayor participación con su propia actividad política.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Para las sociedades modernas, tras la Guerra Fría y ante el creciente énfasis en valores como la transparencia exigible a las organizaciones internacionales de donantes, la democracia es un valor que se ha situado en una posición cardinal como nunca antes ha ocupado. Al mismo tiempo que la democracia se ha vuelto más importante como valor social general, parece haberse vuelto menos relevante para los ciudadanos de las democracias industriales. En los albores del siglo XXI, los ciudadanos votan menos que en los años anteriores, y hay muchas menos posibilidades de que militen en un partido político. Al tiempo que las virtudes de la democracia se pregonan por el mundo entero, mucha gente no se molesta en participar cuando tiene oportunidad.

Dicho esto, con todo, se han dado cambios significativos en la forma en que la democracia se comprende y practica en lo que se conoce como ‘sociedades democráticas’. En particular, ha habido aumentos sustanciales de la capacidad democrática de las burocracias públicas y también del interés de miembros del público en participar en el gobierno, en el ámbito de resultados del sistema político. Si los ciudadanos tienen menos interés en participar en los foros políticos generales, como las elecciones, y menos interés en unirse a organizaciones

políticas convencionales, como los partidos, sí parecen más interesados en participar para moldear la prestación de servicios, especialmente en sus áreas locales, como las escuelas, los hospitales y las instalaciones de ocio.

En las democracias contemporáneas, las burocracias han sido focos de participación pública más importantes de lo que se cree, pero el tránsito de las ideas dentro de la propia burocracia, en beneficio de una inclusión más activa del público, ha acentuado su potencial para ser instituciones democráticas. He señalado que la extensión del cambio en las estructuras y valores de las burocracias públicas ha aumentado la receptividad de estas estructuras a la influencia del público y de sus propios empleados. Dichos cambios han proporcionado a los ciudadanos nuevas vías para la participación política y tal vez mayores oportunidades para influenciar los programas procedentes del gobierno que más les interesan.

Las importantes cuestiones que se desprenden de esta tendencia hacia formas más activas de participación en la burocracia incluyen, en primer lugar, si esta forma de democracia constituye un mecanismo adecuado para que el público exprese los puntos de vista sobre el gobierno y los colectivos cuya representación asume el gobierno. Las formas de participación asociadas incluso con los enfoques más inclusivos y activos de la democracia tienden a ser individualistas y a basarse, hasta cierto punto, en el consumismo. Esta forma de participación puede no ser la base más firme para un sistema democrático vital y eficaz que preste atención al bien colectivo y a los servicios individuales.

Sin embargo, podemos preguntarnos, desde un ángulo más positivo, si esta forma emergente de democracia puede convertirse en una manera de revitalizar las formas más convencionales de la democracia, puesto que los ciudadanos se encuentran con que no pueden hacer gran cosa por su escuela local sin abordar primero el sistema educativo en general o tal vez el gobierno que controla dicho sistema educativo: cualquier forma de control o preocupación local resulta en cualquier medida insuficiente si los recursos económicos y el personal son insuficientes. Así, si los ciudadanos creen que pueden ser eficaces a un nivel de participación a través de la burocracia, es posible que sientan la necesidad, y tengan la capacidad, de hacerse más eficaces en otros niveles de la democracia.

Notas

- 1 Este argumento se ha desarrollado especialmente acerca de la Unión Europea, pero también puede aplicarse a los gobiernos nacionales: véase, por ejemplo, Amnå (2006).
- 2 Hasta cierto punto, esta noción sigue las ideas de T. H. Marshall (1965) sobre el desarrollo de la ciudadanía en los sistemas democráticos, comenzando con la ciudadanía civil y el derecho a ser tratado igualitariamente en los tribunales, y continuando con la ciudadanía política y el derecho a participar igualitariamente en política. El tercer paso era la ciudadanía social, en la que los ciudadanos tienen la potestad de alcanzar un acceso más igualitario a los beneficios económicos y sociales disponibles dentro del país.
- 3 En la política social europea ha venido empleándose este término para reflejar los efectos de la pobreza sobre los individuos, puesto que no sólo son económicos sino que se extienden a muchos aspectos de su implicación en la vida social convencional.
- 4 En muchos casos, la experiencia ha demostrado no ser tan positiva como se insinúa aquí. Por ejemplo, Daniel Patrick Moynihan (1973) describió el resultado de estas condiciones como 'la mayor incompreensión posible'. No sólo fue la participación cívica bastante ineficiente, sino que la gente formada durante el proceso tendió a abandonar sus comunidades, privándolas de muchos de sus líderes más eficaces.
- 5 Por ejemplo, las disposiciones para 'observar y comentar' de la Ley de procedimientos administrativos de Estados Unidos permiten el acceso, pero también permiten que las burocracias decidan qué contribuciones aceptar, siempre y cuando la decisión final no sea 'arbitraria y caprichosa'.
- 6 Los partidos son percibidos como cárteles (Mair, 2002) más interesados en preservar su lugar en el sistema político que en representar a sus miembros o diseñar políticas efectivas.
- 7 Stein Rokkan (1967) había argumentado que en el caso de Noruega, con su sistema político corporativo y pluralista, 'los votos cuentan pero los recursos deciden'. Había sofisticados mecanismos para involucrar en la toma de decisiones a los segmentos sociales que no tenían éxito en el proceso electoral.
- 8 En términos más analíticos, cuantas más posibilidades de veto y más cargos con derecho a veto haya en un sistema político, más difícil es que las preferencias de los votantes lleguen a ponerse en práctica (Tsebelis, 2002).
- 9 Si éste es el caso, paradójicamente, las formas democráticas pasivas pueden ser más importantes que las formas activas que hemos estado reivindicando hasta aquí. Si quienes tienen poder de decisión acaban tomando las decisiones, es más importante controlar a quién se da ese poder que preocuparse por la participación pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Amnå, E. 2006. 'Playing with Fire: Swedish Mobilization for Participatory Democracy', *Journal of European Public Policy* 13, 587-606.
- Bohman, J. 1996. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Boismenu, G. 1994. 'Systèmes de representation des interest et configurations politiques', *Revue canadienne de science politique* 27, 309-343.
- Bovens, M. A. P., t'Hart, P. y Peters, B. G. 2001. *Success and Failure in Public Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J. y Reed, C. M. 2001. 'New Public Management and Substantive Democracy', *Public Administration Review* 61, 608-619.
- Budge, I. 1996. *The New Challenge of Direct Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Christensen, T. y Laegreid, P. 2001. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Dalton, R. J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. J. y Wattenberg, M. P. 2000. *Politics Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Day, P. y Klein, R. 1987. *Accountabilities*. London: Tavistock.
- Dryzek, J. S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Du Gay, P. 2002. *In Praise of Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press.

- Goodsell, C. T. 2004. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4ª ed. Washington, DC: CQ Press.
- Graham, K. A. y Philips, S. D. 1997. 'Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution', *Canadian Public Administration* 40, 255-273.
- Held, D. 1996. *Models of Democracy*, 2ª ed. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Holmberg, S. y Weibull, L. 2004. *Swedish Trends, 1986-2004*. Göteborg: SOM Institute.
- Hood, C., James, O., Peters, B. G. y Scott, C. 2004. *Controlling Modern Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Huntington, S. P. 1974. 'Post-Industrial Politics: How Benign Will It Be?', *Comparative Politics* 6, 163-191.
- Kerwin, C. M. 2003. *Rule-Making: How Agencies Write Rules and Make Policy*, 3ª ed. Washington, DC: CQ Press.
- Kettl, D. F. y Dilulio, J. J. 1995. *Inside the Reinvention Machine*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kingsley, J. D. 1944. *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs, OH: Antioch Press.
- Langbein, L. I. y Kerwin, C. M. 2000. 'Regulatory Negotiation versus Conventional Rule Making: Claims, Counterclaims and Empirical Evidence', *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, 599-632.
- Mair, P. 2002. 'In the Aggregate: Mass Electoral Behaviour in Western Europe, 1950-2000', en H. Keman (ed.). *Comparative Democratic Politics: A Guide to Contemporary Theory and Research*. London: Sage.
- Mair, P. y Van Biezen, I. 2001. 'Party Membership in Twenty European Democracies', *Party Politics* 7, 5-21.
- Marshall, T. H. 1965. *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, NY: Doubleday.
- Meier, K. J. 1993. 'Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition', en J. L. Perry (ed.). *Research in Public Administration*, vol. 2. New Greenwich, CT: JAI Press.
- Ministry of Finance 1998. *Borgere og den offentlige sektor*. København: Ministry of Finance.
- Molina, O. y Rhodes, M. 2002. 'Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept', *Annual Review of Political Science* 5, 305-331.
- Montin, S. 1998. 'Kommunala organisationsforändringar', en L. J. Lundqvist y J. Pierre (eds.). *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Morgerson, F. V. 2004. *Reconciling Representative Democracy and Bureaucracy: Toward a Deliberative-Democratic Model of Bureaucratic Rulemaking*. Tesis doctoral inédita, Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Mörth, U. 2003. *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mosher, F. C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Moynihan, D. P. 1969. *Maximum Feasible Misunderstanding Community Action in the War on Poverty*. Garden City, NY: Doubleday.
- Ney, S. 2006. *Messy Issues, Policy Conflict and the Differentiated Polity: Analysing Contemporary Policy Responses to Complex, Uncertain and Transversal Policy Problems*. Tesis doctoral, Institute of Comparative Politics, University of Bergen.
- Page, E. C. 2000. *Government by Numbers*. Oxford: Hart.
- Paxton, P. 2002. 'Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship', *American Sociological Review* 67, 254-277.
- Peters, B. G. 2000. *The Future of Governing: Four Emerging Models*, 2ª ed. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. 2004. 'Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Bureaucracy or New Forms of Control?', *Asia-Pacific Journal of Public Administration* 26 (2).
- Peters, B. G. 2006. 'Executives', en C. Hay (ed.). *Comparative European Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G. y Pierre, J. 2000. 'Citizens versus New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment', *Administration and Society* 32, 9-28.
- Peterson, O. 2000. *Svensk politik*, 5ª ed. Stockholm: Norstedts juridik.
- Pharr, S. y Putnam, R. D. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. 2005. *Public Sector Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Rokkan, S. 1967. 'Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism', en R. A. Dahl (ed.). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rose, R. 1974. *The Problem of Party Government*. London: Macmillan.
- Salamon, L. M. 2001. 'Introduction: The "New Governance"', en L. M. Salamon (ed.). *Handbook of Policy Instruments*. New York, NY: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Seldin, S. C., Brudney, J. L. y Kellough, J. E. 1998. 'Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory', *American Journal of Political Science* 42, 717-744.
- Sorensen, E. 1997. 'Democracy and Empowerment', *Public Administration* 75, 553-567.
- Sorensen, E. y Torfing, J. 2005. 'The Democratic Anchorage of Governance Networks', *Scandinavian Political Studies* 28 (3), 195-218.
- Thomas, P. 2004. 'Accountability', en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players, How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Vagt, H. 2005. *Rechtsverordnung und Statutory Instrument*. Baden-Baden: Nomos.
- Vigoda, E. 2002. 'From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration', *Public Administration Review* 62 (5), 527-540.
- Waldo, D. 1977. *Democracy, Bureaucracy and Hypocrisy*. Berkeley, CA: Institute for Governmental Studies, University of California.

Tabla 1

	PASIVA	ACTIVA
Inclusión social	Burocracia representativa	Implicación ciudadana
Elaboración de políticas	Receptividad a las aportaciones	Consumismo, deliberación, creación consensuada de normas
Implicación directa	Implementación	Igualdad/Equidad
Inclusión	Gestión	Tratamiento igualitario de los empleados
Desempeño	Atribución de responsabilidades	Parlamentaria
Relación cliente/servicio	Probidad weberiana	Centrada en valores

Dualidad de regímenes laborales y determinación de las condiciones de trabajo del profesorado universitario



Los recientes cambios legales han puesto fin a la antigua normativa referente a los profesores universitarios. Las nuevas categorías docentes en la ley laboral pretenden aportar flexibilidad a la política de recursos humanos de la universidad. Sin embargo, este artículo intenta mostrar las dificultades para conseguir una dualidad diferenciada de regímenes académicos debido al alto número de funcionarios docentes y a una serie de limitaciones legales que reducirán considerablemente el potencial abierto por la laboralización a la hora de negociar las condiciones laborales.&

& Palabras clave: profesorado universitario, condiciones laborales, dualidad de regímenes legales, derecho público y privado

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	51
MARCO NORMATIVO-COMPETENCIAL DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO	51
INDETERMINACIÓN DE ASPECTOS NORMATIVOS CLAVE Y ESTRUCTURA ACTUAL DEL PROFESORADO: INCIDENCIA EN LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO	54
LA TENDENCIA HACIA LA UNIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL PROFESORADO FUNCIONARIO Y LABORAL	56
<i>LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y SU INCIDENCIA EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO</i>	57
ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA NORMATIVA UNIVERSITARIA AUTONÓMICA E INFLUENCIA EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO	60
LOS ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES Y SU CONTRIBUCIÓN A LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR	63
LA FORMA DE NEGOCIACION DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO: ALGUNOS EJEMPLOS PRACTICOS	64
CONCLUSIONES	66

INTRODUCCIÓN

Las modificaciones en el régimen jurídico del profesorado universitario derivadas de la aprobación de la Ley orgánica de universidades (LOU) hacen preciso abordar bajo una nueva perspectiva la fijación de las condiciones de trabajo de los docentes universitarios. La laboralización de las figuras contractuales –unida a la atribución competencial de su regulación a las comunidades autónomas– y su coexistencia con cuerpos de funcionarios docentes, que han visto acentuada su configuración como cuerpos estatales, introduce una mayor complejidad en este terreno. La pluralidad de fuentes y ámbitos competenciales que se entrecruzan en el ámbito universitario dificultan la determinación de los sujetos y los instrumentos que deben participar en la fijación de estas condiciones de trabajo. Por otra parte, aun afectando a dos colectivos con regímenes jurídicos distintos, estas condiciones de trabajo suelen estar desempeñando idénticas funciones e, incluso, tener un nivel de cualificación idéntico. Asimismo, no se debe olvidar que la singularidad del servicio público universitario puede determinar unas necesidades de organización que incidan en las condiciones de trabajo del profesorado (jornada, vacaciones...).

MARCO NORMATIVO-COMPETENCIAL DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO

El elemento de cambio más relevante de la Ley orgánica de universidades en materia de profesorado ha sido la decisión de establecer dos tipos de profesorado claramente diferenciados en cuanto a su régimen jurídico: funcionarios y contratados laborales. Se pone fin a la singularidad que suponía el mantenimiento de la contratación administrativa para el profesorado universitario sustituyéndola por la contratación laboral. La presencia de figuras contractuales sometidas al régimen laboral va acompañada por previsiones que permiten que ese profesorado contratado deje de representar un papel residual en las universidades pudiendo alcanzar hasta un 49% del profesorado. Esa nivelación porcentual no sólo nos indica la opción por dos carreras docentes paralelas con distinto régimen jurídico. También la creación de figuras contractuales con vocación de estabilidad –profesores contratados doctores y profesores colaboradores– supone un cambio radical con respecto a la regulación precedente de la LRU, donde la contratación administrativa obedecía a necesidades de formación de profesorado (ayudantes y ayudantes doctores) o de captación de profesorado con experiencia y con otras fuentes de ingresos (eméritos y asociados) pero, en todo caso, con un claro carácter temporal. El cambio operado podría conducir a una disparidad de regímenes jurídicos, hasta ahora inexistente, en las universidades, ya que, a pesar de las limitaciones especialmente en materia de derechos políticos que encuentran las figuras laborales¹, aparecerían por primera vez profesores estables con idéntica dedicación y capacidad docente e investigadora que los cuerpos docentes de universidad, pero sometidos los unos al derecho laboral y los otros a la normativa funcionarial.

Además de la dualidad de regímenes jurídicos, la LOU consagra también una dualidad de ámbitos competenciales. La Ley orgánica de universidades coloca a los funcionarios docentes en la “órbita” competencial estatal y al personal docente contratado bajo el manto competencial autonómico. Ambas atribuciones competenciales suponen una innovación con respecto a la situación precedente.

La LOU refuerza la competencia estatal sobre los funcionarios docentes, en línea con la jurisprudencia constitucional (STC de 27 de febrero de 1987, STC 235/1991)², suprimiendo

la referencia a las competencias autonómicas en relación con el profesorado funcionario (art. 56.2): “El profesorado universitario funcionario se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación general de funcionarios que le sea de aplicación y por los estatutos”.

Por lo que respecta a las figuras laborales, la LOU introduce como un agente configurador del régimen jurídico del profesorado contratado a las comunidades autónomas. El art. 48.1 establece: “En los términos de la presente ley y en el marco de sus competencias, las comunidades autónomas establecerán el régimen del personal docente e investigador contratado de las universidades”. Esta situación parece que tenderá a acentuarse en el futuro puesto que el anteproyecto de reforma de la LOU presentado recientemente por el Gobierno deja en manos autonómicas la decisión sobre la eventual creación de figuras de profesorado de carácter estable o temporal y su regulación³.

Sin embargo, este llamamiento a las comunidades autónomas para que contribuyan a conformar el régimen jurídico de este personal introduce problemas competenciales de cierto calado. La Constitución española establece en el art. 149: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 7º Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas”. Parece, pues, descartado un desarrollo legislativo autonómico de normas laborales estatales. La propia LOU muestra una cierta ambigüedad al referir que el establecimiento de ese régimen jurídico por las comunidades autónomas será “en el marco de sus competencias” y al no citar como uno de los títulos competenciales que ampara la ley el de legislación laboral.

La doctrina laboralista es coincidente en la consideración contraria a que las comunidades autónomas puedan ostentar competencias normativas de desarrollo en materia laboral⁴. “Así pues, las CC.AA. no podrán establecer un régimen jurídico laboral propio para este personal, dado que la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado, según reiterada jurisprudencia del TC interpretativa del alcance de la expresión “legislación laboral” del art. 149.1.7 de la CE, y que supone una interpretación del término legislación en sentido material sea cual fuere el rango formal de las normas. La LOU, por tanto, no procede a realizar una habilitación general a las comunidades autónomas que, constitucionalmente, no tienen reconocidas competencias ni reguladoras del régimen laboral, ni siquiera para el desarrollo reglamentario de las disposiciones legales contenidas en la LOU en materia de contratación”⁵. Efectivamente un examen de la jurisprudencia constitucional indica que ésta es bastante restrictiva en cuanto al alcance de las competencias laborales autonómicas limitándola a la mera ejecución y trazando límites, incluso, en materias conexas como la formación ocupacional, que considera incluida en la “legislación laboral” y no en la “educación” (STC 190/2002, de 17 de octubre).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha avalado en el pasado legislación autonómica en ámbitos de competencia exclusiva estatal cuando existen ámbitos competenciales concurrentes de titularidad autonómica y la legislación autonómica no introduce elementos de distorsión de las instituciones reguladas en la normativa estatal. Este es el caso de competencias exclusivas estatales como la de “legislación civil”, donde se ha aprobado normativa autonómica civil –incluso en aquellas comunidades autónomas sin competencias sobre derecho foral⁶. Es decir, el Tribunal Constitucional ha emitido un juicio de constitucionalidad en relación con legislación autonómica sobre materias de competencia exclusiva del Estado en tanto en cuanto existiesen títulos competenciales concurrentes que sirviesen de anclaje para esos preceptos, aunque fuese de forma vaga.

Además, en determinadas circunstancias el Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación extensiva del término “ejecución” en materias de competencia exclusiva estatal, entendiendo que cabe que ésta tenga un cierto contenido normativo siempre y cuando no modifique las instituciones jurídicas reguladas en la legislación estatal y en tanto en cuanto afecte a servicios o competencias concurrentes de titularidad autonómica. En la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de caza de Extremadura, que creaba la figura laboral de guardas de caza, que deberían integrarse como personal de los cotos privados de caza, ante las alegaciones de invasión competencial, el TC estableció que en la medida en que la normativa autonómica no altera o desfigura las categorías laborales establecidas por la legislación del Estado cabe normación con contenido laboral relacionada con una materia de competencia autonómica –en este caso, la caza–.

De igual modo la STC 86/1991 considera que el establecimiento de garantías de mantenimiento en los servicios esenciales es un “acto de ejecución de la legislación del Estado que, sin perjuicio de su carácter normativo, entran en la esfera competencial de las comunidades autónomas” (FJ 4º). Esta sentencia, en conexión con la STC 33/1981, establece que las normas sobre la fijación de servicios esenciales en caso de huelga son competencia de aquella administración que tenga competencias sobre los servicios afectados por ellas. Más aún, la STC 233/1997, de 18 de diciembre, establece para un supuesto similar que “el decreto impugnado, dado que la Comunidad Autónoma carece de competencias de legislación en esta materia, ha de ser enjuiciado como acto de ejecución” (FJ 3º).

También en la STC 64/1989, en relación con la regulación de determinadas subvenciones, el TC habla de que “las competencias de ejecución en la Comunidad Autónoma de Galicia pueden llevar implícita la correspondiente potestad reglamentaria”.

Ese concepto amplio de ejecución en materia laboral es secundado en materia de profesorado por el laboralista Álvarez de la Rosa al afirmar que “regular el proceso de selección, las funciones, el registro, la acreditación de evaluaciones, el régimen retributivo y otras condiciones de trabajo será labor de ejecución en la que intervendrán las Comunidades y las propias Universidades”.

En resumen, los argumentos de orden constitucional permiten avalar una cierta capacidad normativa en materia laboral en la legislación de desarrollo de la LOU. La competencia autonómica en materia de universidades constituiría el título competencial concurrente que justificaría una normación –o ejecución, paradójicamente– que, sin alterar o desfigurar las instituciones jurídico-laborales, permitiese adaptar la configuración del régimen jurídico del profesorado contratado a la política autonómica de universidades.

La existencia de un nuevo nivel competencial –el autonómico– para el personal laboral, en los términos señalados anteriormente, no impide que los convenios colectivos actúen como fuente normativa, si bien su posible contenido puede verse menguado. También el espacio reservado a la autonomía universitaria debe ponerse en conexión con el sistema de fuentes propio del derecho laboral y puede, igualmente, condicionar la extensión y contenido de la negociación colectiva. La aplicación sin matices del sistema de fuentes laboral a la institución universitaria supondría negar uno de los elementos que configuran el derecho a la autonomía universitaria –la selección del profesorado– y la potestad de autoorganización que corresponde a cualquier administración, incluida la universitaria.

Parece evidente que el espacio reconocido a la negociación colectiva en la legislación laboral debe aquí conciliarse con la especial naturaleza de las universidades y con su derecho a la autonomía que, ciertamente, incluye importantes ramificaciones en relación con el profesorado.

La LOU, como norma configuradora del derecho a la autonomía universitaria, dota a ésta de contenido en materia de profesorado. Las universidades podrían, por tanto, abordar en sus estatutos estas cuestiones con los únicos límites de la legislación estatal y autonómica que sea de aplicación. Naturalmente, estos límites incluyen la normativa laboral vigente. Los estatutos de las universidades no podrían, como es lógico, contener disposiciones que vayan en contra de la normativa laboral pero sí, en cambio, regular todas aquellas cuestiones susceptibles de desarrollo y que no estén expresamente reservadas a la negociación colectiva⁸ o que, estando reservadas a la negociación colectiva, puedan también incidir en su esfera de autoorganización. De hecho, el Estatuto de los trabajadores, al regular el contenido de los convenios colectivos (art. 85), establece que éstos podrán regular materias de índole económica, laboral, sindical y, en general, cuantas otras afecten a las condiciones de empleo “dentro del respeto a las leyes”. Parece claro que los convenios colectivos en el ámbito universitario deben respetar el ámbito reservado a la autonomía universitaria atribuido por la ley “configuradora” de su contenido, que es la LOU.

De este modo, al igual que sucedía con las competencias autonómicas y las de las universidades, el panorama que se abre a la negociación colectiva es, cuanto menos, incierto. La variedad, en cuanto a su extensión, de normas autonómicas sumada a la disparidad de las previsiones recogidas en los estatutos universitarios va a provocar la existencia de ámbitos de negociación colectiva de las condiciones de trabajo muy diversos.

INDETERMINACIÓN DE ASPECTOS NORMATIVOS CLAVE Y ESTRUCTURA ACTUAL DEL PROFESORADO: INCIDENCIA EN LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

El marco normativo-competencial expuesto constituye un elemento determinante de la capacidad y alcance de la negociación de las condiciones de trabajo tanto para el personal docente funcionario como para el contratado. Además es preciso tener en cuenta un elemento que, a nuestro juicio, puede estar impidiendo llegar a soluciones más definitivas cual es la tardanza del Gobierno del Estado en la aprobación de los reales decretos que fijen el régimen del profesorado de los cuerpos docentes universitarios (sustituyendo al RD 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario, modificado por los reales decretos 1200/1986, 554/1991 y 70/2000) y el de retribuciones. Estas normas estatales son indispensables para completar la regulación de los funcionarios docentes universitarios y, por añadidura, es previsible que tengan incidencia en la fijación de las condiciones del profesorado contratado, dada la lógica tendencia a la armonización de las condiciones de trabajo de ambos colectivos debido a la identidad de sus funciones en los casos de figuras de profesorado estables⁹. El prolongado periodo de asentamiento de la LOU –acentuado por la extendida oposición universitaria y el cambio de gobierno, que ha emprendido una reforma “controlada” de la ley– es un elemento más que debe ser tenido en consideración en relación con la fijación de las condiciones de trabajo.

Existen, por otra parte, condicionantes específicos derivados del momento en que se produce la laboralización de un sector del profesorado universitario. El elevado grado de consolidación del personal docente de las universidades públicas después de una ya prolongada

aplicación de la LRU y de estar empezando a superar los efectos del fuerte aumento del alumnado universitario en los años ochenta tiene una plasmación directa en el profesorado. Casi el sesenta por ciento (58'50%) del profesorado de las universidades públicas presenciales es funcionario frente a un 41,5% de contratados. Esto es, el nivel de funcionarios supera al fijado como mínimo por la LOU en casi todas las universidades y en muchas de ellas lo hace ampliamente¹⁰. Excepto en aquellas universidades más jóvenes¹¹, o aquellas otras que han optado por un modelo de estudios y profesorado distinto¹², el nivel de funcionarización del profesorado es, por tanto, muy elevado. Esta circunstancia, desde nuestro punto de vista, puede tener una influencia muy relevante sobre el contenido y la forma de negociar las condiciones de trabajo para ambos colectivos –laborales y funcionarios–. Parece previsible que cuanto más pequeño sea el colectivo de profesorado contratado éste tendrá un margen de presión y de negociación más reducido de existir la voluntad de fijar condiciones de trabajo diversas, o incluso asimiladas, a las del profesorado funcionario.

Además hay otro elemento importante en cuanto al peso negociador de los distintos colectivos que vendrá determinado por el número de profesores estables contratados (las nuevas figuras de profesor contratado doctor y colaborador) con que cuenten las universidades. No parece razonable que el profesorado en formación o el profesorado con una dedicación parcial (por número de horas o bien por la naturaleza del contrato: visitantes y eméritos) vayan a ser los colectivos que lleven la voz cantante en el proceso de fijación de las condiciones de trabajo. Si se desciende a examinar la distribución interna del profesorado contratado algunas cifras pueden contribuir para intentar dilucidar qué porcentaje de profesorado formaría ese grupo que –sin estar necesariamente ya contratado con las nuevas categorías de la LOU– tiende a presentar unas características de dedicación semejantes. Los datos nos revelan que, sobre el total de contratados de las universidades públicas presenciales (34.933), son ayudantes de universidad 3.258 y profesores asociados a tiempo completo 13.507¹³. Es decir, apenas la mitad de los contratados forman parte de aquellos que, de forma indiciaria (porque la precarización de las condiciones laborales hace que existan asociados a tiempo parcial con vocación de permanencia), podrían suponerse abocados a convertirse en profesores estables de las universidades.

En definitiva, si bien pueden apreciarse fuertes divergencias entre las distintas universidades públicas, en conjunto el volumen de profesorado contratado con capacidad de presión para la fijación de condiciones de trabajo es, como media, un 20% del profesorado de las universidades, todo ello en un contexto de reforzamiento de los “derechos políticos” del profesorado funcionario que implica su participación preponderante en los órganos de gobierno de las universidades y, por tanto, en los ámbitos de negociación de estas condiciones como representantes de la Administración universitaria. La suma de todos estos factores no hace previsible una diferenciación real de las condiciones de trabajo de funcionarios y contratados sino una tendencia a la negociación conjunta de aquellos elementos –fundamentalmente derechos sociales, colectivos, licencias, permisos o permutas– que, en general, han quedado fuera de la normativa universitaria y, consiguientemente, son susceptibles de negociación.

LA TENDENCIA HACIA LA UNIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL PROFESORADO FUNCIONARIO Y LABORAL

Otro elemento que va a tener un reflejo en la fijación de las condiciones de trabajo del profesorado universitario es la existencia de una dinámica de convergencia entre el personal funcionario y laboral en el conjunto de las administraciones públicas.

De hecho, la polémica sobre la existencia o no de una reserva de derecho administrativo¹⁴ para las relaciones de servicio en las administraciones públicas se ha visto superada tanto por la realidad cotidiana de las distintas administraciones públicas como por la legislación que la ampara y la jurisprudencia que ha ido contrastando la aplicación de esa normativa. Partiendo de esa situación Sánchez Morón realiza una interpretación que tiene como premisa el carácter abierto y deliberadamente ambiguo del texto constitucional¹⁵ y que relativiza la radical distinción entre uno y otro régimen. Este autor propugna una nueva lectura del art. 103.3 de la Constitución que permita construir un estatuto común de la función pública, entendida en sentido amplio, en el que se preserven las garantías propias del derecho público precisas para salvaguardar el interés general y que, por tanto, regulen de forma homogénea a ambos colectivos. En este sentido señala como la legislación y la jurisprudencia ya han ido construyendo en muchos campos ese ámbito común de regulación.

También desde la perspectiva laboralista se apunta una tendencia a la homogeneización de los regímenes jurídicos, sobre todo en el caso del personal laboral fijo, que desvirtúa la existencia de dos carreras paralelas. La peculiar naturaleza de la Administración como “empresario” y su sometimiento a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y eficacia, así como la necesidad de defender el interés general, matizan la aplicación de muchas de las normas del derecho laboral en el seno de las administraciones públicas. Godino Reyes habla de una “extraordinaria dificultad de escindir la posición de la Administración como empresario, por un lado, y como poder público, cuyo fin, constitucionalmente señalado –art. 103.1–, es el servicio del interés general, por otro; y el efecto de esa difícil conveniencia es una alteración significativa del sistema de fuentes propio del derecho del trabajo”¹⁶.

Bermejo Cabrero puntualiza que las tres diferencias básicas que se mantienen entre ambos colectivos son: la selección –muy matizadamente–, la jurisdicción y la capacidad de negociación. Para este autor no dejan de ser anecdóticas las otras diferencias (inamovilidad, régimen retributivo...)¹⁷.

En efecto, existiendo ciertas diferencias, puede hablarse de un proceso de enriquecimiento mutuo e intercambio entre ambos regímenes jurídicos. La relación laboral en el ámbito público ha tenido que someterse a los principios que rigen la selección de personal en las administraciones públicas e, incluso, ese sometimiento se ha extendido al control jurisdiccional sobre el nacimiento de la relación mediante la teoría de los actos separables¹⁸. “El contrato de trabajo con la Administración limita, cuando no elimina, la libertad del trabajador de pluriemplearse”¹⁹. Por otra parte, existen también limitaciones evidentes –objeto de conocidas discrepancias tanto doctrinales como jurisprudenciales²⁰– a la negociación salarial impuestas por los límites anuales fijados en la ley de presupuestos²¹. En sentido inverso hay una creciente penetración de las normas laborales en la regulación de los funcionarios públicos (ej.: derechos de libertad sindical, derecho de huelga, negociación colectiva...)²².

Marín Alonso aprecia un proceso de aproximación progresiva de los regímenes jurídicos de funcionarios y laborales. Esta autora hace referencia a la extensión a ambos colectivos de los instrumentos de ordenación previstos en la Ley de medidas para la reforma de la función pública. Igualmente cita la aproximación de derechos individuales realizada por diferentes normas: Ley orgánica de libertad sindical; Ley de incompatibilidades; legislación en relación con permisos de lactancia, paternidad y adopción; Ley de prevención de riesgos laborales... Esta confluencia de ordenamientos conduce a una "recepción negociada de condiciones de trabajo igualitarias como consecuencia de la convergencia de derechos a nivel individual"²³.

No se debe tampoco olvidar normas propiamente del ámbito universitario que inciden en esa tendencia unificadora a la vez que reducen de forma acusada la capacidad de negociación colectiva, como las recogidos en el art. 30 de la Ley del Sistema Universitario Vasco, que fijan el mismo régimen de licencias, permisos, vacaciones, cómputo anual de horas de trabajo, número semanal de horas de trabajo y su distribución para el profesorado contratado a tiempo completo que el previsto para el profesorado funcionario.

Por otra parte esta tendencia a la aproximación de regímenes jurídicos encuentra en el ámbito universitario un elemento adicional de reforzamiento derivado de la identidad de funciones entre las categorías estables de ambos colectivos. La dificultad de singularizar funciones que justifiquen una dualidad de regímenes jurídicos opera, también, como un elemento favorecedor de esa unificación²⁴.

LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y SU INCIDENCIA EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

La Ley de medidas para la reforma de la función pública (LMRFP) reguló una serie de instrumentos con vocación ordenadora del sistema de empleo público (los registros de personal, las plantillas, las relaciones de puestos de trabajo, la oferta de empleo público y los planes de empleo). Algunos de estos instrumentos, como las relaciones de puestos de trabajo, suponen, en palabras de Moreu Carbonell, "la novedad más sobresaliente" de la ley²⁵. Las relaciones de puestos de trabajo (RPT) pueden ser un instrumento que contribuya a determinar las condiciones de trabajo del profesorado universitario ya que en ellas pueden figurar la jornada (o al menos las jornadas que se apartan de la habitual del servicio), ubicación del puesto de trabajo (lo que incide en la movilidad futura), complementos retributivos y otras descripciones que van a limitar la capacidad de fijación de estas condiciones de forma negociada.

La LOU menciona, de forma equívoca, las RPT. En el art. 70 –"Relaciones de puestos de trabajo del profesorado"– establece:

1. Cada universidad pública establecerá anualmente en el estado de gastos de su presupuesto la relación de puestos de trabajo de su profesorado, en la que se relacionarán, debidamente clasificadas, todas las plazas de profesorado, incluyendo al personal docente e investigador contratado.
2. Las relaciones de puestos de trabajo de la universidad deberán adaptarse, en todo caso, a lo establecido en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 48.
3. Las universidades podrán modificar la relación de puestos de trabajo de su profesorado por ampliación de las plazas existentes o por minoración o cambio de denominación de las plazas vacantes, en la forma que indiquen sus estatutos y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 82.

Curiosamente esa sucinta mención a uno de los instrumentos de ordenación revela una clara confusión entre dos instrumentos distintos: las plantillas y las relaciones de puestos de trabajo. Bajo la denominación “relaciones de puestos de trabajo del profesorado”, realmente la LOU extiende al ámbito universitario la aplicación de lo que el art. 14 de la LMRFP denomina plantillas: “Las plantillas de los diferentes cuerpos y escalas de la Administración del Estado, así como las del personal laboral, serán las que resulten de los créditos establecidos en la Ley de presupuestos”. Esta confusión se puede apreciar con especial nitidez en el punto 1 del artículo que indica que esa clasificación de los puestos de trabajo se realizará anualmente en el estado de gastos de su presupuesto²⁶. Las relaciones de puestos de trabajo (RPT) no son instrumentos de ordenación de carácter anual ni consisten meramente en una relación de todos los puestos de trabajo dotados presupuestariamente en un determinado ejercicio. Sí presentan estas características las plantillas de personal, un instrumento que pretende salvar los problemas de legalidad presupuestaria que se generarían si se pretendiera cubrir puestos de trabajo sin la correspondiente dotación presupuestaria.

En cambio, como regula el art. 15 de la LMRFP, las RPT “son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto”. El contenido esencial de las RPT incluirá los puestos de trabajo destinados a personal funcionario, laboral y eventual; y la denominación y características esenciales de cada puesto de trabajo (titulación requerida, categoría, nivel de complemento de destino...). Las relaciones de puestos de trabajo son aprobadas por las distintas administraciones públicas en ejercicio de su potestad de autoorganización y tienen un carácter dinámico o evolutivo que debe contemplar los cambios que se puedan producir pero sin que esas modificaciones tengan una periodicidad establecida ni tengan que coincidir con el ciclo presupuestario. Por este motivo, no existe una coincidencia ni en su extensión –más prolija y completa en el caso de las RPT– ni en su carácter –más prospectivo en las relaciones de puestos de trabajo– ni siquiera necesariamente en la propia enumeración de los puestos de trabajo entre uno y otro instrumento. Como indica De Vicente Domingo, “la naturaleza normativa exige también la vinculación de las plantillas de personal a las RPT en el siguiente sentido: los puestos de plantilla dotados presupuestariamente son, a la vez, puestos previstos en la RPT, aunque no todos los puestos previstos en las RPT sean puestos de plantilla”²⁷. Las RPT deben ser, por tanto, un instrumento de ordenación y previsión de la evolución de las necesidades de personal, por lo que en ellas deberán estar todos los puestos de plantilla, si bien eso no obliga a que en un determinado ejercicio presupuestario se doten –y consten en la plantilla– todos los puestos previstos en la RPT.

Aunque parece claro que el primer punto del art. 70 de la LOU está hablando de plantillas y no de RPT, el apartado 3 vuelve a aportar confusión puesto que las modificaciones de las que está hablando (ampliación, minoración o cambio de denominación de plazas) se producirán, efectivamente, en las RPT y, como consecuencia de este cambio, tendrán posteriormente su reflejo en las plantillas.

Una vez más la técnica legislativa de la LOU deja mucho que desear y evidencia una dejadez problemática por la utilización inadecuada, e incluso claramente errónea, de la terminología jurídica. Esta confusión se traslada, por otra parte, a la mayor parte de las normas de desarrollo de la LOU. El Decreto 174/2002 de Valencia (art. 3), el Decreto 266/2002 de Galicia (art. 11) y el Decreto 94/2002 de Extremadura (disp. ad. 2ª y 3ª) recogen de forma prácticamente literal el precepto de la LOU.

Por otro lado, una buena parte de los estatutos de las universidades aprobados hasta este momento hacen referencia a las RPT –en muchos casos reproduciendo la asimilación entre ésta y la plantilla²⁸– y, especialmente, al procedimiento que se ha de seguir para su aprobación y a los criterios que deben guiar su elaboración. No obstante, también hay casos, como los estatutos de Valladolid (art. 162), que hacen una utilización adecuada de la terminología refiriéndose a que “la universidad incluirá anualmente en el estado de gastos de su presupuesto, y como parte de su plantilla de profesorado, la relación debidamente clasificada de todas las plazas de profesorado contratado”.

Con relación al procedimiento de elaboración, en general se atribuye al Consejo de Gobierno la capacidad para aprobar las RPT²⁹. Esta aprobación está precedida por un procedimiento en el que se arbitra la participación, mediante la emisión de informes, de los departamentos.

Por lo que respecta a la participación sindical, se prevé con distinto grado de intensidad en diversos estatutos. Algunos hablan de que será necesaria la negociación de la propuesta con los órganos de representación sindical (estatutos de Jaén, Zaragoza, Carlos III o Santiago de Compostela), mientras que otros establecen que estos órganos serán oídos (estatutos de Extremadura) o bien emitirán un informe (León), llegando incluso a establecerse que ésta tan solo les será comunicada (Autónoma de Madrid). En todo caso, parece claro que es precisa “no sólo la audiencia sino algo más, la obligatoria negociación con ellas de determinados aspectos de las relaciones, como la clasificación de puestos de trabajo (art. 32.d LORAP), siempre que no se invada el ámbito reservado a decisiones relacionadas con las potestades de organización (art. 34.1 LORAP), lo cual, en una materia como la que nos ocupa puede dar lugar a sutiles distinciones”³⁰. Efectivamente la Ley 9/1987 establece la necesidad de negociar con los órganos de representación sindical la clasificación de los puestos de trabajo pero también los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional o “cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo”, por lo que muchos de los extremos que deben o pueden figurar en la RPT (clasificación, formas de provisión, turnos o condiciones especiales de desempeño de un determinado puesto) serían objeto de ese proceso previo de negociación, sin perjuicio de la potestad de autoorganización que corresponde a las administraciones públicas para aprobar las RPT³¹, que, además, son normas de naturaleza reglamentaria. Hay que señalar la peculiaridad que presenta la aprobación de las RPT por parte de las universidades puesto que en el órgano encargado de su aprobación hay una participación de los sectores afectados por su aplicación (profesores y PAS), aunque esta representación no obedezca a criterios sindicales sino de participación en el gobierno de la universidad.

De forma singular, los estatutos de la Universidad Carlos III (art. 97) prevén, además, la necesidad de que el Consejo Social sea informado –lo cual parece natural dadas las repercusiones presupuestarias que tiene este instrumento– y respetan la doctrina constitucional sobre este punto. Debemos recordar que el Tribunal Constitucional, en su sentencia sobre la LRU (27 de febrero de 1987), había declarado la inconstitucionalidad de un precepto que atribuía al Consejo Social la aprobación de las modificaciones de la plantilla por ser ésta una función académica cuya decisión no podía ser atribuida a un órgano donde la comunidad universitaria está en minoría.

Por su parte, la Universidad de Santiago de Compostela en sus nuevos estatutos da traslado de esa propuesta al Claustro para su informe.

Como mencionamos, algunos de los estatutos de las universidades establecen criterios para la elaboración de las RPT (U. Rey Juan Carlos I, U. de Zaragoza y U. de Santiago de

Compostela). Dichos criterios suelen estar referidos a la necesidad de garantizar una ratio profesor/alumno adecuada, una proporcionalidad entre las distintas titulaciones, la posibilidad de promoción académica o la garantía de los derechos lingüísticos a través de la fijación de perfiles lingüísticos (U. de Santiago de Compostela).

Una previsión interesante que figura en los estatutos de la Universidad de Burgos es aquella que permite recoger en la RPT hasta un 2% de plazas no singularizadas con la finalidad de cubrir “necesidades académicas sobrevenidas y que precisen de profesorado contratado estable”. Una vez singularizadas estas plazas por el Consejo de Gobierno, deberán ser incluidas con su adscripción y perfil completo en la primera modificación que se realice de la RPT. Se dota, pues, a la RPT de una cierta flexibilidad mediante ese porcentaje de plazas no singularizadas que permite hacer frente a necesidades docentes imprevistas.

Otro elemento peculiar de la LOU, que se reproduce en sus normas de desarrollo, está en que la referencia a las RPT se sitúa en el título XI, dedicado al profesorado, pero no existe referencia alguna a este instrumento en el título X, dedicado al personal de administración y servicios. Si se realizase una aplicación mimética de la legislación general de funcionarios, parecería normal que existiera una única relación de puestos de trabajo en cada universidad que incluyese a profesores –excepto a aquellos que tengan un contrato temporal (art. 15.1.f LMRFP) – y PAS³². De hecho, la LMRFP parece conducir a esta solución puesto que tan solo contempla la posibilidad de que las relaciones contemplen “conjunta o separadamente” al personal laboral, funcionario o eventual (art. 15.1.a). Moreu Carbonell indica que la normativa estatal de desarrollo circunscribe las RPT a un “centro gestor” que debe tener nivel orgánico de dirección general o superior o ser un organismo autónomo, por lo que parece que la totalidad del personal de cada centro debería figurar en la RPT³³. Sin embargo, la radical diferenciación de funciones entre PAS y profesorado puede aconsejar que se aprueben RPT diferenciadas, lo que no obsta para que puedan ser aprobadas en un único acto. Esta diferenciación también vendría aconsejada por los distintos ámbitos de negociación colectiva que puede haber para ambos sectores (también, dentro de ellos, para el personal laboral y funcionario) por la incidencia, si bien escasa, que esta negociación puede tener en el diseño de las RPT.

ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA NORMATIVA UNIVERSITARIA AUTÓNOMICA E INFLUENCIA EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

La habilitación competencial en materia de profesorado contratado que realizó la LOU en favor de las comunidades autónomas fue utilizada por éstas –con bastante mesura– para regular aspectos de su régimen jurídico que, en su mayoría, afectan a la determinación de sus condiciones de trabajo³⁴. En base a la competencia autonómica en materia de enseñanza universitaria o bien en sus competencias económicas, la normativa autonómica regula aspectos retributivos o de evaluación del profesorado –no contestados desde el punto de vista competencial, ya que aparecen vinculados claramente a las citadas competencias autonómicas económicas y educativas–, establece una regulación mínima sobre el contenido de la relación laboral en el sentido de encajar las categorías laborales de la LOU con los preceptos del Estatuto de los trabajadores (fijación de las modalidades contractuales por la duración o dedicación de los contratos)³⁵ o fija determinaciones organizativas (registros específicos)³⁶.

Otras cuestiones, más claramente conectadas con el ámbito de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo, pueden ser más discutibles pero, aún así, deben ser contrastadas con

los criterios establecidos para intentar encontrar su encaje competencial. Entrarían en esa “zona gris” el establecimiento de la dedicación horaria de determinadas modalidades contractuales, la regulación sobre licencias y permisos, la división de algunas figuras en varias categorías, las especificaciones en relación con el proceso de selección y algunas cuestiones de representación sindical.

El decreto madrileño, por ejemplo, establece el máximo y mínimo de horas lectivas y tutorías para los contratos a tiempo completo y parcial (arts. 14 y 15), cuestiones que, pudiendo ser objeto de negociación colectiva, también son determinantes, por ejemplo, del salario y complementos retributivos que van a percibir estos profesores. Por ese motivo, puede convenirse que una regulación autonómica armonizadora entra dentro de su ámbito competencial³⁷, además de que la opción por contratos de una determinada dedicación conforma la estructura de la plantilla y, al fin y al cabo, el tipo de servicio público que se quiere prestar.

La repercusión presupuestaria puede ser, igualmente, la justificación de la regulación del régimen de licencias y sabáticos prevista en la ley catalana para el profesorado contratado. El claro contenido docente o investigador de las actividades que dan derecho a una excedencia para ciertas categorías laborales en Cataluña justifica también su regulación (art. 56: “licencias y excedencias para el fomento de la investigación y colaboración interuniversitaria”). De igual modo la denominada “excedencia especial” (art. 57), por un período máximo de cuatro años que no está directamente vinculada a ninguna actividad académica, no parece presentar problemas ya que la ley catalana establece ésta como un derecho suplementario para ciertas figuras de profesorado “sin perjuicio de las licencias y las excedencias que se reconozcan en la normativa laboral y, en su caso, en el convenio colectivo aplicable”.

Las leyes catalana, vasca y andaluza y los decretos murciano, canario, extremeño y balear –así como, de forma más solapada, el decreto gallego, ya que se deduce por la “horquilla” salarial que prevé para esta figura– permiten que la figura del profesor contratado doctor se desdoble en dos figuras trazando una equivalencia con los cuerpos docentes. El decreto castellano-leonés perfila, incluso, tres niveles dentro de la figura del profesor contratado doctor. Esta regulación se enmarca en las competencias en materia de universidades de las comunidades autónomas y tiene una clara repercusión presupuestaria. Estamos, nuevamente, ante decisiones de política universitaria de un alcance que va más allá del ámbito puramente laboral, pudiendo contribuir a conformar opciones de un modelo universitario propio. De hecho, la disposición final segunda de la Ley de universidades de Cataluña establece de forma específica los compromisos presupuestarios derivados de esta decisión³⁸, que parecen indicativos de esa decisión.

También los preceptos referentes a la forma de selección de este profesorado, que, de forma generalizada, remiten a la regulación de las propias universidades el procedimiento de selección y apenas se limitan a señalar la composición numérica y la capacitación académica de los miembros de los órganos de selección, parecen presentar problemas, en tanto en cuanto pueden ser consideradas garantías de la calidad de la selección del personal y, por consiguiente, del propio sistema educativo. Aun en los casos en que se podría apreciar una cierta “invasión” del ámbito reservado a la autonomía universitaria –recordemos que las universidades tienen encomendada la selección de su personal, lo que podría entenderse como la fijación de las pruebas de selección que este debe superar–, las normas autonómicas (ej.: Madrid, Baleares y País Vasco) establecen recomendaciones de mínimos sobre el tipo de pruebas o la puntuación máxima permitida para ciertas pruebas que, en todo caso, podrían con-

siderarse regulaciones destinadas a garantizar la calidad del sistema educativo mediante una adecuada selección de su personal contratado.

En materia de representación sindical hay dos preceptos que pueden parecer difícilmente encajables en este análisis competencial ya que, de forma más clara, introducen previsiones con claro contenido laboral y más alejadas del ámbito competencial educativo. El art. 2.7 del decreto balear³⁹ y la disposición adicional segunda de la Ley catalana de universidades⁴⁰ establecen, respectivamente, la posibilidad de negociar convenios franja para el profesorado y la consideración como centro de trabajo diferenciado del personal docente y el PAS. En los dos casos la normativa autonómica pretende evitar una negociación colectiva conjunta de las condiciones de trabajo de profesores y PAS, ya que la LOU, intencionadamente o no, no ha ampliado al personal laboral docente una regulación semejante a la existente para el personal funcionario en los términos recogidos en el art. 7 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, por la que se regula los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas⁴¹. De esta forma, mientras que el personal funcionario docente y el PAS va a negociar separadamente sus condiciones de trabajo, el personal laboral docente deberá integrarse en comités de empresa conjuntos con el PAS, ya que así lo exige la regulación establecida por el Estatuto de los trabajadores (art. 63). La representación unitaria del personal laboral (docente y de administración y servicios) está determinada por el concepto de centro de trabajo, integrado por todas las dependencias de una universidad en la misma provincia, aunque el convenio colectivo puede prever, en universidades pluriprovinciales, crear un comité intercentros para toda la universidad.

Pues bien, siendo el resultado pretendido el mismo, la forma de estar regulado en el decreto balear y en la ley catalana hace que la respuesta sobre su ajuste competencial difiera. El decreto balear no impone su solución –“se puede negociar”– y además recoge un tipo de convenios, los convenios franja, contemplados en la normativa laboral⁴². En cambio, la regulación catalana es de más difícil encaje, ya que supone establecer una excepción a la regulación general contenida en la legislación laboral –representación unitaria de todo el personal del centro de trabajo en cada provincia–. Creemos que, en este caso, estamos ante un supuesto claro de legislación laboral donde la vinculación con las competencias autonómicas en materia de universidades parece complicada de justificar. De hecho, existen argumentaciones que consideran indisponible incluso para los propios sujetos de la negociación colectiva las determinaciones en relación con el ámbito de elección de los trabajadores contenidas en la legislación estatal⁴³.

En consecuencia, un repaso de la normativa autonómica permite comprobar que, en su práctica totalidad, se ajusta a sus atribuciones competenciales ya que muchas de las cuestiones reguladas no pueden ser entendidas mecánicamente como incluidas en la materia “legislación laboral” sino que forman parte de la competencia autonómica en materia de universidades o presupuestaria.

En otro orden de cosas, una vez examinados esos aspectos competenciales, es preciso resaltar la aparente voluntad de las leyes autonómicas de realizar un tratamiento conjunto de las condiciones de trabajo del personal docente funcionario y laboral estable y de reservar a la normativa autonómica y universitaria la determinación de ciertos aspectos esenciales.

Un elemento común a las leyes autonómicas existentes (Ley 1/2003, de 19 de febrero, catalana de universidades; Ley 15/2003, de 22 de diciembre, andaluza de universidades; Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco) es la presencia de preceptos que

atribuyen a los estatutos y normas internas de las universidades la determinación de las obligaciones docentes –entendidas en sentido amplio– tanto de los profesores contratados como de los funcionarios (art. 42.2 ley andaluza, art. 64 ley catalana, art. 28 ley vasca). Estas leyes parecen querer anclar esta cuestión –con profunda relación con la determinación de las condiciones de trabajo– dentro de esa esfera de autoorganización que el art. 34 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de regulación de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas permite excluir de la negociación colectiva. De hecho, la Ley 3/2004 del Sistema Universitario Vasco realiza una regulación claramente unilateral proclamando: “El personal académico, funcionario o contratado tiene las obligaciones de docencia e investigación que le sean ordenadas por la universidad. Podrá ser asignado, de forma motivada, a actividades docentes en áreas de conocimiento afines” (art. 28.2)⁴⁴.

También se atribuye a la comunidad autónoma el establecimiento de un régimen común de retribuciones del profesorado contratado –en el caso andaluz, con exclusión de los profesores contratados doctores extraordinarios, acentuando la configuración de éstos como una categoría que puede permitir a las universidades realizar una política de profesorado e investigación singularizada– y además se fija como un criterio para estas retribuciones o bien su homogeneización con las de los cuerpos docentes (art. 33.2 ley vasca) o bien la prohibición de que superen las de los funcionarios (art. 43.3 ley andaluza)⁴⁵. Se introducen, por tanto, criterios claramente limitativos de la autonomía negocial que se presumiría de las categorías laborales.

Igualmente se sustrae a la negociación colectiva la fijación del régimen de dedicación (art. 39 ley andaluza, art. 30 ley vasca) y se establecen previsiones expresas para regular de forma unitaria licencias, permisos, sabáticos, jornada, etc. (arts. 56, 57 y 65 ley catalana, art. 30 ley vasca).

La normativa autonómica hace una apuesta clara por una confluencia de regímenes jurídicos en los aspectos claves de la relación de trabajo dejando escaso margen en materias como fijación de jornada, vacaciones, permisos o retribuciones a la negociación colectiva.

LOS ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES Y SU CONTRIBUCIÓN A LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR

Se puede afirmar que los estatutos han procedido a completar la regulación autonómica existente fundamentalmente en aquellas cuestiones más relacionadas con la organización académica, docente e investigadora. Las previsiones estatutarias se centran en fijar determinaciones como la dedicación de las diversas categorías docentes, las obligaciones y derechos de los docentes o su jerarquización. Dentro de esas previsiones tienen más peso las dedicadas a las categorías de profesorado contratado temporal (ayudantes, eméritos, visitantes y asociados), a las que la normativa autonómica, en general, había prestado menos atención respecto a los nuevos contratos de profesorado con vocación de estabilidad. Es especialmente minuciosa la regulación de la dedicación, funciones y obligaciones docentes de los ayudantes⁴⁶.

Todas estas previsiones entrarían dentro de las materias que el Estatuto de los trabajadores (art. 85) y la Ley 9/1987 establecen como de obligada negociación o consulta (arts. 9 y 32) pero la existencia de normas que, en virtud del principio de autonomía universitaria, regulan la cuestión reduce notablemente esa posibilidad de participación en la determinación de esas condiciones. Quizás la previsión introducida en el art. 32 de esta ley con la reforma operada por la Ley 7/1990, de 19 de julio, en el sentido de establecer como objeto de la

negociación “todas aquellas materias que afecten, de algún modo, al acceso a la función pública, carrera administrativa, retribuciones y seguridad social, o a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de ley”, parece hacer imperativa esta negociación. No obstante, coincidimos con Del Saz en que esa modificación normativa “no puede interpretarse como una deslegalización, que sería inconstitucional por afectar a la reserva material de ley contenida en el artículo 103.3 (...) no tienen más valor que el de ser pactos políticos, no jurídicos, que ni el Gobierno está obligado a asumir en sus propios términos ni tampoco el Parlamento debe tramitar y no enmendar”⁴⁷. Por tanto la exigencia de negociación de estas cuestiones va a estar limitada por las previsiones normativas preexistentes.

LA FORMA DE NEGOCIACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO: ALGUNOS EJEMPLOS PRÁCTICOS

Partiendo del marco normativo señalado y de su lógica incidencia en la determinación de las condiciones de trabajo del profesorado universitario, resta por apuntar algunas notas sobre cuál puede ser el ámbito, forma y contenido que puede tener la negociación colectiva del personal docente universitario. La existencia de algunas experiencias prácticas permite apreciar las dificultades y el alcance que esta negociación puede tener.

El primer problema que se presenta es la duplicidad de ámbitos de representación, ya señalados, para funcionarios y laborales, con la singularidad de que el PAS y el profesorado funcionario tienen previstos foros de representación separados pero en el personal laboral no existe una previsión semejante por lo que, en principio, la negociación dimanante de estos órganos debería ser conjunta para ambos colectivos. De acuerdo con la Ley 9/1987 deberán existir juntas separadas de personal funcionario de PAS y profesores y mesas de negociación para funcionarios, pero el personal laboral, según las normas del Estatuto de los trabajadores, constituye un único centro de trabajo. Esta circunstancia es la que ha propiciado que la Ley de universidades de Cataluña haya intentado, como se ha estudiado *supra*, una solución paralela a la existente para el personal funcionario, declarando al profesorado contratado un centro de trabajo a estos efectos.

En un intento similar en cuanto a su finalidad –aunque desde el punto de vista competencial, probablemente, menos problemático–, la normativa balear propicia la separación en materia de negociación entre PAS y profesorado contratado recomendando el recurso a los convenios franja pero, al mismo tiempo, mantiene la unidad en la representación de todo el personal contratado en un solo comité de empresa (art. 2.7 del Decreto 104/2002, de 2 de agosto). La Ley gallega 1/2003, de 9 de mayo, de consejos sociales del Sistema Universitario Gallego también menciona separadamente los convenios colectivos de PAS y PDI contratado. Se establece, por tanto, una diferenciación entre dos cuestiones íntimamente relacionadas: la articulación de la representación del personal y el ámbito o forma de negociación.

La Universidad de Santiago de Compostela ha creado también un Consejo de Participación Sindical –al amparo de los arts. 35 a 39 de la Ley 9/1987– en el que están representados la universidad y los sindicatos y que pretende ser el órgano colegiado superior de coordinación y consulta de la política de personal, así como de participación del personal a su servicio. Este consejo deberá informar y conocer de las medidas sobre personal, especialmente cuando éstas afecten a más de un colectivo del personal. Se constituye, entonces, un órgano que pretende actuar con carácter consultivo, pero también con capacidad negocia-

dora para todo el personal –docente y de administración– para aquellas cuestiones comunes a todos los colectivos o, al menos, a más de uno de ellos.

La tendencia general hacia la negociación conjunta de las condiciones de trabajo entre el personal funcionario y laboral –sin perjuicio de que se plasmen en instrumentos jurídicos separados– ya está teniendo su incidencia en las universidades y en muchas cuestiones es lógico que así sea. Esta práctica, consolidada de forma amplia en la Administración pública, en particular en el ámbito local, puede ofrecer buenos resultados en determinadas materias que afectan por igual a todos los colectivos de funcionarios y contratados (PAS y profesorado) o, cuando menos, a la totalidad del profesorado.

Un claro ejemplo de estas modalidades de pacto diversas lo encontramos en sendos acuerdos alcanzados en la Comunidad de Madrid. El Acuerdo general sobre formación, acción social, salud laboral y derechos sindicales suscrito por las universidades públicas madrileñas y los sindicatos más representativos establece una regulación común para profesorado y PAS funcionario y contratado en aquellas cuestiones que, justamente, tienen una naturaleza transversal y afectan de forma muy semejante a todos ellos por estar claramente separadas de las especificidades propias de la labor docente o de la actividad de gestión. En la misma comunidad autónoma, todas las universidades públicas han firmado un acuerdo con el gobierno autonómico y los sindicatos en materia retributiva que afecta a la totalidad del PDI (Acuerdo para la mejora retributiva del personal docente e investigador de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid)⁴⁸. También aquí es razonable el tratamiento conjunto de todo el profesorado puesto que el acuerdo establece complementos retributivos para todo el PDI con arreglo a los arts. 55 y 69 de la LOU. Finalmente las universidades públicas madrileñas han concluido con los sindicatos mayoritarios un convenio colectivo para el PDI laboral cubriendo el tercer plano de negociación posible: el específico del profesorado laboral. Este convenio ilustra el margen existente para la negociación de las condiciones de trabajo en este sector, siendo reveladora la atribución a las universidades de facultades importantes como la de la organización del trabajo (art. 14).

En igual dirección camina el recientemente firmado Convenio colectivo para el personal docente e investigador laboral de las universidades gallegas (21.4.06), que confirma la tendencia de asimilación del personal docente laboral con el funcionario en materia de incompatibilidades, permisos, licencias, pagas, complementos...

En definitiva, el incipiente estadio en que se encuentra todavía la determinación de las condiciones de trabajo del PDI en las universidades públicas no es un obstáculo para que el desarrollo normativo alcanzado y las experiencias prácticas existentes permitan empezar a atisbar el alcance que puede tener, en concreto, la negociación colectiva en este terreno. Parece previsible que esta negociación se desarrolle en distintos planos, tal y como ha ocurrido en la comunidad madrileña, y que el margen de negociación existente se encuentre relativamente acotado como consecuencia de las necesidades del servicio público de la educación superior y de los condicionantes numéricos y de diversidad de derechos políticos de los distintos colectivos.

CONCLUSIONES

La apuesta de la LOU por la laboralización de algunas categorías del profesorado universitario no parece haber medido las consecuencias de esta opción en algunas cuestiones como la de la fijación de las condiciones de trabajo. La dificultad de percibir las ventajas de una duplicidad de figuras con funciones muy semejantes –sin entrar en juicios sobre su dudosa acomodación a la doctrina del TC sobre el personal laboral al servicio de las administraciones públicas– se hace más patente en esta materia.

El legislador autonómico, universitario y los propios docentes y sindicatos, en sus primeras decisiones en orden a la determinación de estas condiciones de trabajo, han hecho una clara apuesta por la confluencia de sus regímenes jurídicos. Esta apuesta ha llegado, incluso, a la preferencia por instrumentos de negociación conjuntos en los escasos ejemplos existentes hasta el momento.

El margen que queda disponible para la negociación colectiva es, a nuestro juicio, relativamente escaso debido a la naturaleza trifronte de la normativa universitaria, que tiende a agotar –de acuerdo con el reparto competencial existente y la autonomía universitaria– algunos de los ámbitos naturales de negociación. Por otra parte, en muchas universidades el colectivo con mayor margen de negociación –el profesorado contratado estable– no representa un volumen muy importante debido al grado de funcionarización alcanzado, sin olvidar su alejamiento de los órganos de gobierno de la universidad por la regulación de los derechos políticos que realiza la LOU.

Todas estas circunstancias hacen previsible una tendencia a la unificación de regímenes jurídicos, poniendo en cuestión la justificación de los cambios que propició la LOU en materia de profesorado.

Notas

- 1 Limitaciones que, por otra parte, existen en otras materias para los funcionarios (negociación de las condiciones laborales).
- 2 Loperena Rota, "El marco de la autonomía universitaria tras la STC 26/87, de 27 de febrero", *RVAP*, nº 21, 1988, p. 26. Con un tono crítico hacia esta jurisprudencia constitucional Trayter, J. M., "El régimen jurídico del profesorado universitario: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de su reparto competencial y algunas consecuencias sobre el derecho vigente", *Autonomías*, nº 17, 1993, p. 78, señalaba que "es curioso destacar que el mismo argumento (la autonomía universitaria) sirve para negar la competencia a las comunidades autónomas y para atribuirla al Estado, por lo cual nos parece ciertamente discutible la postura del Tribunal Constitucional".
- 3 El anteproyecto mantiene las figuras de ayudante, profesor ayudante doctor, profesor asociado, profesor visitante y profesor emérito pero omite cualquier referencia al profesor contratado doctor y al profesor colaborador abriendo el ámbito autonómico de regulación con la posibilidad de anclar las competencias autonómicas en el esquema bases-desarrollo en virtud de la competencia de desarrollo de las "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas –como son las Universidades públicas– y del régimen jurídico de sus funcionarios" (pp. 500-501).
- 4 Desde el ámbito administrativista Souviron Morenilla y Palencia Herrejón, *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Comares, Granada, 2002, hacen referencia a que la regulación de las comunidades autónomas deben respetar unas "bases del régimen laboral" dictadas por el Estado (p. 456), para posteriormente anclar las competencias autonómicas en el esquema bases-desarrollo en virtud de la competencia de desarrollo de las "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas –como son las Universidades públicas– y del régimen jurídico de sus funcionarios" (pp. 500-501).
- 5 Federación de Enseñanza de CC.OO., *Regulación de las condiciones laborales del personal docente e investigador contratado por las Universidades*, Madrid, 2002, p. 14. También Álvarez de la Rosa, *La contratación laboral del profesorado en la Ley Orgánica de Universidades*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2002, p. 20, discute esa competencia autonómica indicando que la jurisprudencia constitucional es clara en su limitación a los aspectos de gestión o ejecución y adjetivando como una "exageración o, de buena fe, una tautología" la atribución de competencias a las comunidades autónomas del art. 48.1 de la LOU.
- 6 "Tras la CE de 1978, se halla abierta la puerta a la producción de normas de derecho civil al margen del derecho tradicionalmente llamado foral o especial. En efecto, como ha quedado claro después de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza, las comunidades autónomas pueden elaborar normas materiales de naturaleza jurídico-privada con base a títulos competenciales diversos..." García Rubio, M. P., *Introducción al Derecho Civil*, Cálamo Producciones Editoriales, 2002, pp. 54-55.
- 7 Álvarez de la Rosa, M., *La contratación laboral del profesorado en la Ley Orgánica de Universidades*, U. de La Laguna, 2002, p. 20.
- 8 Una previsión de esta naturaleza sería la contenida en el art. 63.3 del Estatuto de los trabajadores en relación con los comités de empresa: "Sólo por convenio colectivo podrá pactarse la constitución y funcionamiento de un comité intercentros con un máximo de trece miembros que serán designados de entre los componentes de los distintos comités de centro".
- 9 La dificultad de seguir operando con el antiguo RD de régimen de profesorado universitario tras los cambios operados por la LOU ha llevado a los rectores de las universidades a incluir una solicitud de pronta aprobación de un nuevo marco normativo aprovechando la formulación de sus posturas en relación con el anteproyecto de la LOU. Un acuerdo de la asamblea general de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas celebrada el 25 de enero de 2006 establece en el punto 4.4: "Aun siendo conscientes de que esta cuestión no forma parte directamente de la LOU, la CRUE quiere expresar la urgente necesidad de disponer de un régimen jurídico del profesorado."
- 10 U. Córdoba: 67,31%; U. Granada: 64,40%; U. Oviedo: 71,29%; U. Lleida: 65,49%; U. Valencia: 74,83%; U. Santiago de Compostela: 65,6%; U. Politécnica de Madrid: 71,21%; U. País Vasco: 67,73%. Datos de J. Hernández Armenteros (coord.), *La Universidad española en cifras (año 2004)*. Información académica, productiva y financiera de las Universidades públicas españolas. Año 2002, CRUE (www.crue.org).
- 11 U. Pablo de Olavide: 20,70%; U. Miguel Hernández: 41,50%.
- 12 U. Pompeu Fabra: 33,93%; U. Carlos III: 31,14%.
- 13 Datos de Hernández Armenteros, J. (coord.), *La Universidad española en cifras (año 2004)*. Información académica, productiva y financiera de las Universidades públicas españolas. Año 2002, CRUE (www.crue.org).
- 14 Defensores de esa reserva, como es conocido, fueron Parada Vázquez, R., *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Marcial Pons, e tamén Del Saz, S., *Contrato laboral y función pública*, Marcial Pons, Madrid, 1995. A favor de la contratación laboral sin límites, Sala Franco, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*, MAP, 1989.
- 15 Sánchez Morón, M., *Derecho de la función pública*, Tecnos, 2001, p. 60 y ss.
- 16 Godino Reyes, M., *El contrato de trabajo en la Administración pública*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 285-286.

- 17 Bermejo Cabrero, F., "Las relaciones de puestos de trabajo y la laboralización de la Función Pública", *REDA*, nº 62, 1989.
- 18 Esta cuestión está desgranada con detalle por Fernández Villazón, L. A., *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 205 y ss.
- 19 Godino Reyes, *op. cit.*, p. 291.
- 20 La Audiencia Nacional, en una conocida –y polémica– sentencia de 7 de noviembre de 2000, estimó un recurso contencioso-administrativo contra una resolución del ministro de Administraciones Públicas excluyendo de la negociación colectiva la subida salarial por el incremento del IPC y otros incrementos salariales, amparada posteriormente por la ley de presupuestos, que obviaba un acuerdo previo entre el Gobierno y los sindicatos en este sentido. Basándose en la "fuerza vinculante" que se atribuye a la negociación colectiva en ciertos ámbitos por la Ley 7/1990, que regula esta materia, la Audiencia Nacional ordena las subidas salariales pactadas. Esta sentencia generó una amplia controversia doctrinal sobre la extensión y límites de la negociación colectiva en relación con el principio de legalidad. Un comentario puede verse en Martínez Bargueño, M., "Las retribuciones de los funcionarios públicos. Un comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000", *CiberRevista de Derecho Administrativo*, nº 18, 2001, Universidad de Cantabria (www.law.unican.es).
- 21 Así, por ejemplo, la STC 63/1986, de 21 de mayo, que fija ese tope en el volumen total de la masa salarial sin que se pueda referir a los incrementos individuales; y la STC 96/1990, de 24 de mayo, que extiende la posibilidad de fijación de esos topes a las comunidades autónomas y entes locales por parte de la Ley general de presupuestos del Estado.
- 22 López Gómez, J. M., *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones públicas*, Civitas, 1995, p. 153, señala ese proceso de ósmosis creciente.
- 23 Marín Alonso, I., *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionarial en la Administración pública. Los acuerdos mixtos*, Comares, Granada, 1999, p. 59 y ss.
- 24 La dificultad de diferenciar los regímenes jurídicos del profesorado funcionario y el profesorado contratado estable ha llevado a la Conferencia de Rectores a proponer un nuevo paso de asimilación de cara a la anunciada reforma de la LOU, en concreto en relación con la extensión a los profesores contratados doctores de la prohibición de prestar servicios en universidades privadas, CRUE, *Modificación de la Ley Orgánica de Universidades. Propuestas sobre profesorado*, CRUE, p. 8 (www.crue.org, acuerdo de 25.1.06).
- 25 Moreu Carbonell, E., "Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las administraciones públicas", *RAP*, nº 144, 1997, p. 395. Existen amplios análisis de estos instrumentos de ordenación en: De Vicente Domingo, *El puesto de trabajo en el Derecho de la función pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997; Ferreira Fernández, A. X., *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, INAP, Madrid, 2002; Molero Marañón, *Acceso y clasificación profesional en las Administraciones públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; Puerta Seguido, F., *La consolidación del empleo público precario*, Lex Nova, Valladolid, 2003; sin olvidar el tratamiento de Sánchez Morón, M., *Derecho de la Función pública*, Tecnos, Madrid, 2001, y Palomar Olmeda, A., *Derecho de la función pública*, Dyckinson, 2000.
- 26 La LRU sí recogía de forma correcta esta mención (art. 47): "Cada universidad establecerá anualmente en el estado de gastos de su presupuesto su plantilla de profesorado, en la que se relacionarán debidamente clasificadas todas las plazas de profesorado, incluyendo al personal docente contratado".
- 27 *Op. cit.*, pp. 110-111.
- 28 Los estatutos de la Universidad de Extremadura (BOE de 23 de junio de 2003) hablan, por ejemplo, de que "el documento que formalice la RPT del profesorado acompañará el presupuesto anual de la Universidad" y, por otro lado, menciona que "existirá una plantilla teórica que comprenderá aquellas plazas cuya cobertura se estima necesaria para el óptimo funcionamiento de la Universidad" (art. 163). Se intercambian claramente las denominaciones que da la LMRFP a estos dos instrumentos. En la línea de denominar RPT a la plantilla están también, por ejemplo, los estatutos de Málaga, Jaén, León, Rey Juan Carlos I.
- 29 Moreu Carbonell, E., *op. cit.*, p. 423 y ss., señala las insuficiencias de la LMRFP en la regulación del procedimiento de elaboración de las RPT.
- 30 De Vicente Domingo, *op. cit.*, p. 106.
- 31 Ferreira Fernández, A. X., *op. cit.*, p. 114, indica que "las previsiones de las RPT se insertan en el ámbito de la potestad autoorganizativa de las administraciones públicas, que atribuye a éstas la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, a la que le compele el mandato contenido en el artículo 103.1 de la Constitución (...) en la que es característica la discrecionalidad que domina su ejercicio, no confundible con la arbitrariedad, siempre prohibida".
- 32 Federación de Enseñanza de CC.OO., *op. cit.*, p. 46, indica: "a los efectos de la elaboración de la RPT hay que sostener que no cabe su exigencia respecto de los contratos temporales, esto es, ayudante y profesor ayudante doctor al tratarse de tareas no permanentes con duración determinada en el tiempo".
- 33 Moreu Carbonell, E., *op. cit.*, p. 396. La orden ministerial de 2 de diciembre de 1988 regula las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado.

34 El desarrollo autonómico de la LOU se realizó a través de: Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña (BOE de 11 de marzo); Decreto de 12 de septiembre de 2002 sobre el régimen del personal docente e investigador contratado por las universidades públicas de Madrid y su régimen retributivo; Decreto 140/2002, de 7 de octubre, sobre régimen del personal docente e investigador contratado y sobre complementos retributivos del profesorado de las universidades canarias (BOC de 18 de octubre); Decreto 224/2002, de 25 de junio, por el que se adoptan medidas para la contratación de personal docente e investigador por la Universidad de Zaragoza; Decreto 94/2002, de 8 de julio, por el que se regula el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad de Extremadura (DOE de 11 de julio); Decreto 266/2002, de la Xunta de Galicia, de 6 de septiembre, de contratación de profesorado universitario (DOG de 17 de septiembre); Decreto 394/2003, de 16 de octubre, por el que se crea el Registro de Profesorado Universitario Contratado (DOG de 29 de octubre); Decreto 174/2002, de 15 de octubre, sobre régimen y retribuciones del personal docente e investigador contratado laboral de las universidades públicas valencianas y sobre retribuciones adicionales del profesorado universitario (DOGV de 22 de octubre); Decreto 104/2002, de 2 de agosto, de regulación del régimen jurídico y retributivo del personal docente contratado de la Universidad de las Islas Baleares (BOIB de 8 de agosto); Orden 64/2002, de 15 de julio, de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, por la que se autoriza a la Universidad de La Rioja la contratación de personal docente e investigador aludido en la LOU (BOLR de 27 de julio); Decreto foral 194/2002, de 9 de septiembre, por el que se autoriza a la Universidad Pública de Navarra la contratación de personal docente e investigador (BON de 4 de octubre); Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco (BOPV de 12 de marzo); Decreto 183/2002, de 23 de julio, del País Vasco, sobre contratación del personal docente e investigador universitario para el curso académico 2002-2003 (BOPV de 29 de julio); Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por el que se autoriza la contratación de personal docente e investigador por la Universidad de Oviedo (BOPA de 5 de agosto); Decreto 224/2002, de 25 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas para la contratación de personal docente e investigador por la Universidad de Zaragoza (BOA de 12 de julio); Orden de 26 de julio de 2002 sobre la aplicación de la Ley orgánica 6/2001, de universidades, a la contratación de profesorado en la Universidad de Cantabria (DOC de 1 de agosto); Decreto 85/2002, de 27 de junio, sobre el régimen del personal docente e investigador contratado en las universidades públicas de Castilla y León (BOCYL de 3 de julio); Ley andaluza 15/2003, de 22 de diciembre, de universidades (BOJA de 31 de diciembre); Decreto 150/2003, de 25 de julio, de régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades públicas de la Región de Murcia; Decreto 104/2003, de 29 de agosto, de régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado de la Universidad de la Rioja (BOLR de 4 de septiembre); Decreto 303/2003, de 11 de noviembre, sobre régimen de personal docente e investigador contratado de la Universidad de Castilla-La Mancha (BOCM de 14 de noviembre); Decreto 247/2003, de 21 de octubre, del País Vasco, sobre profesorado universitario contratado con carácter temporal (DOPV de 5 de noviembre).

35 En este punto, una buena parte de las normas autonómicas atribuyen a cada categoría contractual una modalidad contractual en cuanto a su duración (contratos temporales o contratos fijos) y una dedicación concreta (tiempo completo o tiempo parcial). Llama la atención el caso gallego, puesto que procede a una regulación detallada de estos extremos en la figura del profesor colaborador y, en cambio, deja la regulación de las otras figuras de la LOU prácticamente sin variaciones.

36 Álvarez de la Rosa, M., *op. cit.*, pp. 39-40, incluye un listado de los ámbitos de posible regulación autonómica: el proceso de selección, el registro de personal, las evaluaciones del profesorado, el régimen retributivo y el grado de dedicación de este personal.

37 También el Decreto 104/2002 de las Islas Baleares y el Decreto 150/2003 de Murcia fijan la jornada semanal máxima y las horas lectivas de cada tipo de contrato.

38 "3. Para promover las nuevas figuras contractuales permanentes de profesorado, la Generalidad debe elaborar y dotar presupuestariamente un plan que establezca en doce años la creación de 400 contratos de catedrático contratado y 800 de profesorado agregado, a razón aproximada de 100 contratos de catedrático o profesor agregado por año, contratos que debe cofinanciar en el 50%. Estas aportaciones, adicionales al incremento indicado por el apartado 2, deben ser incluidas cada año en los presupuestos de la Generalidad, a partir de los presupuestos de 2003."

39 Art. 2.7: "El personal docente e investigador contratado de la Universidad de las Islas Baleares, de acuerdo con la normativa laboral vigente, realizará elecciones sindicales para designar sus representantes en el comité de empresa del personal laboral de la UIB. No obstante, se puede negociar y aprobar con la Universidad un convenio colectivo específico para el personal docente e investigador, en el marco de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, este decreto, la normativa de la UIB y la legislación laboral vigente; un convenio colectivo en el que se han de concretar fundamentalmente, en el marco de la regulación de este decreto y toda la normativa universitaria y laboral existente, las condiciones de trabajo del personal docente e investigador contratado."

40 Disposición adicional segunda. Relaciones laborales.

1 Todos los establecimientos de cada universidad pública de competencia de la Generalidad constituyen un único centro de trabajo.

2 No obstante lo que establece el apartado 1, a efectos representativos, para cada universidad pública, las relaciones laborales del personal académico contratado y los ayudantes y las relaciones laborales del personal de administración y servicios contratado en régimen laboral constituyen, cada una por sí misma, un centro de trabajo diferenciado.

41 "Se constituirá una Junta de Personal en cada una de las siguientes unidades electorales: 3.3.3. Una en cada universidad dependiente de la Comunidad Autónoma para los funcionarios de los cuerpos docentes y otra para el personal de administración y servicios".

42 Estos convenios son criticados por su carácter corporativo y, además, por dividir la capacidad de presión sindical, *vid.* Federación de Enseñanza de CC.OO., *op. cit.*, p. 43.

43 Federación de Enseñanza de CC.OO., *op. cit.*, p. 37: “De todo ello, se debe concluir que se está ante ámbitos predefinidos e impuestos por voluntad del legislador para la constitución de los órganos de representación unitaria del personal laboral, que no son disponibles ni pueden ser modificados por acuerdo entre las partes interesadas.”

44 Esta esfera de autoorganización es también reconocida en los instrumentos de negociación colectiva. Por ejemplo, el *Convenio colectivo para o persoal docente e investigador laboral* de las universidades públicas de Galicia firmado el 21 de abril de 2006 recoge en el art. 14 una previsión en este sentido: “La organización del trabajo es facultad exclusiva de cada universidad y su aplicación práctica corresponderá al órgano competente en el marco de la legislación vigente y en particular de los estatutos de cada una de ellas y del presente convenio colectivo.”

45 No obstante esa homogeneización de regímenes encuentra, precisamente, en el ámbito retributivo las mayores disparidades ya que, en general, se puede apreciar una cierta resistencia de la normativa autonómica a asimilar –especialmente en lo que respecta a los complementos de dedicación docente e investigadora– ambos colectivos, incluso en relación con aquellas figuras laborales dotadas de estabilidad y plena capacidad docente y/o investigadora.

46 Es discutible que las obligaciones docentes establecidas por la normativa existente hasta este momento se puedan calificar de una mera “colaboración” que no interfiera en la tarea que la LOU, claramente, establece como objeto del contrato: la formación investigadora. Debe tenerse en cuenta que dar tres o cuatro horas a la semana de clase, o bien entre 60 y 120 horas anuales, supone poder hacerse cargo de entre una y dos materias cuatrimestrales. Si se tiene en cuenta que este personal no debe encargarse en solitario de una materia, ya que entonces no estaría “colaborando”, su situación se complica aún más por la posibilidad de que se le encargue impartir tres o cuatro materias distintas en un período formativo. Esta carga docente puede ser excesiva para una figura que, además, debe estar prioritariamente dedicada a realizar su tesis doctoral, en definitiva, a su formación investigadora. Tampoco supone una reducción cualitativa de esta carga la especificación de que será docencia práctica puesto que en muchas áreas de conocimiento esta docencia implica una mayor preparación y formación que la docencia teórica. A nuestro juicio, las universidades (con excepciones como, por ejemplo, la contenida en el art. 118.2 de los estatutos de Jaén) han desvirtuado con su regulación la de la LOU. En una traslación mimética de los esquemas aplicables a las otras figuras docentes, colaborar en la docencia no es algo cualitativamente distinto sino, únicamente, cuantitativamente menor.

47 Del Saz, S., *Contrato laboral y función pública*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 105-106.

48 BOCM de 14 de septiembre de 2004.

María Xosé Vázquez Rodríguez¹ _Universidad de Vigo
Albino Prada Blanco _Universidad de Vigo
Mario Soliño Millán _Universidad de Vigo

Administración&Ciudadanía. _1/2006

El papel de la valoración económica en la gestión pública de las áreas naturales protegidas²



El presente artículo ilustra la utilidad de los métodos de valoración económica de bienes sin mercado para la gestión pública en general, y como guía para la planificación de espacios naturales ecológica y paisajísticamente valiosos en particular. Después de ubicar histórica y geográficamente el origen y evolución de estos métodos, así como el papel que juegan en la actualidad en Estados Unidos, Europa y España, se describen brevemente las técnicas más utilizadas, con especial atención a los métodos de preferencias declaradas, basados en la estimación de las preferencias individuales y, por agregación, sociales. Como ejemplo de uso y potencial de estas técnicas, se presentan los principales resultados de varias aplicaciones (valoración contingente, experimento de elección y análisis Delphi) realizadas en Galicia con el objetivo de analizar la viabilidad de medidas de compensación a los productores rurales por la adopción de prácticas compatibles con la conservación de la Red Natura 2000 (RN 2000) en espacios de montaña. Los resultados muestran que la conservación y mejora en la calidad de nuestros montes no sólo es viable sino socialmente deseable.&

& Palabras clave: economía, recursos naturales, gestión pública, evaluación

1. INTRODUCCIÓN

La valoración económica aplicada al medio ambiente ha experimentado una expansión sin precedentes en las últimas décadas, fundamentalmente a partir de los años 60-70 en Estados Unidos, de los 80 a nivel internacional y de los 90 en España. La fiabilidad de las técnicas ha mejorado sustancialmente como consecuencia de su aplicación a diversos contextos y ámbitos geográficos, aunque también se podría afirmar que han sido las mejoras metodológicas las que han permitido e incentivado el crecimiento exponencial de las aplicaciones. Al mismo tiempo, la valoración económica ha pasado de ser un área de investigación restringida al ámbito universitario –especialmente en el caso europeo y español, y en menor medida en Estados Unidos– a despertar el interés de las administraciones públicas, porque proporciona información en un contexto en el que parecía imposible realizar ningún tipo de cuantificación y, por tanto, ayuda a orientar la gestión pública del medio ambiente o de proyectos con consecuencias ambientales.

Probablemente es en el ámbito de las áreas naturales en el que la valoración económica ha demostrado en mayor medida su potencial y posibilidades. El nacimiento y desarrollo de los métodos de valoración de bienes sin mercado se produjo como respuesta a la necesidad de la Administración de priorizar y justificar inversiones públicas en un contexto de recursos limitados. En el análisis de la rentabilidad económica o análisis coste-beneficio (ACB) –cálculo de los beneficios o pérdidas netas– de las alternativas de inversión, los gastos en conservación de áreas naturales salían claramente desfavorecidos, por cuanto representaban una salida neta de fondos, sin contrapartida en los ingresos. Sin embargo, la ausencia de ingresos no implica necesariamente inexistencia de beneficios, pues la sociedad revela una elevada preferencia por la protección de sus ecosistemas más valiosos, bien porque obtiene beneficios recreativos, bien por razones de legado, históricas o socioculturales. El reto era estimar, en términos incorporables en los análisis coste-beneficio de las políticas públicas, la magnitud de estos beneficios sociales, de carácter público o colectivo y sin mercados ni precios asociados.

Gran parte de la estructura conceptual para valorar los beneficios sociales de proyectos públicos procede de Hotelling (1938), que descubrió para el mundo anglosajón los trabajos del francés Dupuit publicados en 1844 (Dupuit, 1844, 1933). En 1947, el Servicio de Parques Nacionales (SPN) de Estados Unidos comenzó a buscar alguna forma de asignar un valor a los servicios proporcionados por los espacios que gestionaba con el objetivo de justificar los gastos del gobierno federal en su conservación. El proyecto fue asignado a un economista de la División de Planificación, Roy Prewitt, y fue él quien tuvo la idea de enviar cartas a diez reputados expertos solicitando su consejo. Casi todos respondieron negativamente –era imposible medir valores recreativos en términos monetarios–; todos excepto Harold Hotelling, profesor de estadística matemática en la Universidad de Carolina del Norte. Hotelling percibió la similitud entre esta cuestión y la planteada por Dupuit, que buscó un criterio para determinar el valor social de infraestructuras como puentes o carreteras y resaltó que el valor social era mayor que los ingresos generados, porque la población estaría dispuesta a pagar más por el uso del puente de lo que en aquel momento pagaba –en la mayor parte de los casos, nada–. Dupuit y después Hotelling argumentaron que el valor social de estas infraestructuras debía estimarse como el área bajo la curva de demanda por su uso, asociando el beneficio social al concepto económico de excedente del consumidor. El problema práctico era obtener esta curva. Ciertamente existía –con un peaje alto habría una menor

demanda que con uno bajo-, pero estaba latente. Sólo se observaba un punto de esa curva: el correspondiente al precio existente (quizás cero); y con sólo este punto no podía inferirse nada sobre la posición y forma del resto de la curva ni, por tanto, se podía obtener una estimación del beneficio social de su uso.

El caso de un área natural protegida era conceptualmente semejante al ejemplo de las infraestructuras pero presentaba una diferencia determinante y favorable: existían otros gastos asociados con la visita –como el viaje, el alojamiento, el equipo, etc.– que podrían proporcionar la necesaria variación de precios. Aunque estos gastos no representaban ingresos para el Servicio de Parques Nacionales, eran claramente percibidos por los visitantes como un precio por visitar el lugar. Además este precio variaba entre visitantes que vivían a distancias diferentes. Si estos gastos pudieran medirse, podría construirse una función de demanda de visitas al lugar y, a partir de ella, determinar el valor social de los servicios recreativos obtenidos. Desafortunadamente, Prewitt se hizo eco de la opinión mayoritaria y concluyó que “los valores recreativos no pueden ser medidos en términos monetarios”. Todas las respuestas fueron publicadas en un informe del SPN de 1949 (National Park Service, 1949). La respuesta de Hotelling fue incluida en este informe (Hotelling, 1949), pero no despertó atención y permaneció en el olvido durante casi una década, hasta que en 1956 el Estado de California contrató a una consultoría ambiental para cuantificar los beneficios recreativos asociados a una serie de embalses incluidos en el proyecto del río Feather. Esta compañía tuvo noticia de la idea de Hotelling a través de Harold Ellis, profesor de Economía en la Universidad de Berkeley (California), y decidió utilizarla. Así, realizaron encuestas a visitantes en distintos lugares durante 1956 para obtener información sobre su procedencia y los gastos en los que habían incurrido para su visita. Con base en estos datos, calcularon una curva de demanda y construyeron un estimador aproximado del excedente del consumidor. El análisis fue publicado por Trice y Wood (1958); fue la primera aplicación de lo que se denominaría posteriormente “método del coste de viaje”. La segunda aplicación apareció unos meses después. En 1957, Marion Clawson realizó un proyecto de investigación en Resources for the Future para obtener datos sobre visitas a Yosemite y otros parques nacionales con el objetivo de aplicar el método de Hotelling. Estos resultados fueron publicados en Clawson (1959), que partía de la premisa de que era “teóricamente posible y prácticamente factible asignar valores monetarios a la recreación”.

Pero el reto investigador aún persistía, asociado a los denominados “intangibles”, es decir, aquellos bienes para los cuales ni existía demanda de mercado ni podría ser inferida, como en el coste de viaje, de la demanda de bienes de mercado relacionados. Para este caso, era necesaria una técnica distinta que fue sugerida por primera vez en 1947, el mismo año en el cual Hotelling propuso a Prewitt el coste de viaje para estimar beneficios recreativos. La idea surgió de Ciriacy-Wantrup (1947), profesor del Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Berkeley, para medir los beneficios de la fijación de los suelos, algunos de los cuales no tenían mercados: eran de carácter colectivo e “intangible”, como la reducción del riesgo de erosión. El problema se restringía, de nuevo, a la estimación de la función de demanda por esos bienes y servicios y propuso la siguiente solución:

Podemos preguntar a los individuos de una muestra o grupo social cuánto dinero están dispuestos a pagar por cantidades adicionales sucesivas de un bien colectivo de no-mercado.

Este procedimiento sería posteriormente conocido como método de valoración contingente, y se convirtió en una de las técnicas de valoración más polémicas pero también potencialmente

más versátiles y, por tanto, útiles. Este método proporcionaba una estimación de la demanda de mercado para los "intangibles" en cuestión y, a partir de ella, el beneficio o excedente. Ciriacy-Wantrup analizó también posibles objeciones a este planteamiento, incluida la de que el medio de pago utilizado podría influir en las respuestas, pero también confiaba en que "a través de la adecuada formación y definición de los cuestionarios parece posible minimizar este posible sesgo" (Ciriacy-Wantrup, 1947). Esta misma sugerencia fue repetida en el libro sobre economía de los recursos naturales del mismo autor (Ciriacy-Wantrup, 1952). Sin embargo, la idea no se aplicó hasta el año 1958, de nuevo auspiciada por el SPN (Mack y Myers, 1965) en el contexto de la recreación. En este primer estudio aplicado, se preguntó a los individuos su disposición a aceptar el pago de un precio de entrada por la satisfacción obtenida de las visitas a la cuenca del río Delaware. Los autores puntualizaban que las conclusiones debían ser consideradas con cautela pues la disposición a pagar hipotética no tenía por qué corresponderse con la real. Pero esto no invalidaba los resultados sino que llamaba a una investigación más profunda de la metodología. La segunda aplicación, y quizás la más conocida, tuvo lugar en 1961 cuando Davis (1963a, 1963b, 1964) entrevistó a una muestra de cazadores y otros visitantes a los bosques de Maine para su tesis doctoral. Posteriormente Ridker (1967) utilizó la valoración contingente para estimar los beneficios del control de la contaminación del aire. Pero no fue hasta la década siguiente cuando se reveló la potencialidad del método para proporcionar estimaciones de beneficios que los métodos alternativos no podían ofrecer; concretamente, en una aplicación pionera sobre beneficios de la mejora en la visibilidad derivada del control de la contaminación (Randall *et al.*, 1974; posteriormente, Randall y Peterson, 1984).

El mayor impulso a los métodos de valoración económica en Estados Unidos se produjo a principios de los 80 con la *Executive Order 12291* y la CERCLA (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*). Mediante estas normativas, el ACB se posicionó como un procedimiento de rutina asociado con la evaluación de proyectos y, específicamente, se normaliza el uso de métodos de valoración económica. Las aplicaciones crecieron vertiginosamente a mediados de los 80, alcanzando a mediados de los 90 más de la cuarta parte de las publicaciones en el *Journal of Environmental Economics and Management* (Deacon *et al.*, 1998). Sin embargo, el despegue definitivo del método se produjo a raíz del estudio de valoración realizado en Alaska para estimar las pérdidas ecológicas (no comerciales) asociadas al derrame de petróleo del *Exxon Valdez* (Carson *et al.*, 2003). Esta aplicación fue el punto de partida de una indemnización millonaria al Estado de Alaska exclusivamente por pérdidas ambientales y, al mismo tiempo, dio lugar a las famosas guías de Arrow *et al.* (1993), consideradas como referencia para todas las aplicaciones a nivel internacional. Carson *et al.* (1992) ya citaban al menos mil aplicaciones de valoración contingente, aunque la mayor parte procedían de Estados Unidos.

En Europa, las primeras aplicaciones de estos métodos de valoración son más tardías y se producen en las décadas de los 80 y 90 (Navrud, 1992; Navrud y Pruckner, 1997). La principal diferencia en la evolución de los métodos en los dos continentes es el reconocimiento de la validez de los mismos por parte de las agencias gubernamentales. Mientras que en Estados Unidos son ampliamente reconocidos y utilizados, en Europa sólo parecen serlo en el Reino Unido y tímidamente en el resto de los países de la Unión Europea (UE), en los que existe cierta reticencia sobre su incorporación a las rutinas de evaluación de proyectos, análisis de regulaciones o incluso evaluación de daños sobre los recursos naturales. Un caso excepcional y pionero es la *1995 Environment Act* en el Reino Unido, mediante la cual y bajo previa petición

del ministerio se podía solicitar realizar análisis coste-beneficio en casos particulares. Con el tiempo, esta regulación evolucionó y dio lugar a la *Regulatory Impact Assessment* (1998), apareciendo el Reino Unido como el único estado de la UE en el que la valoración económica se usa en el diseño de todas las nuevas regulaciones que así lo requieran. Así, a partir de finales de 1998, el Consejo de Ministros no puede considerar ninguna propuesta de regulación que afecta a empresas, organizaciones sin ánimo de lucro u otros sectores sociales sin realizar previamente una evaluación completa de impactos (RIA). Desde entonces, en el Reino Unido se han realizado RIA sobre diversos proyectos: químicos, sustancias peligrosas, manufacturas, ruido, radiación, carreteras, trenes, ambiente de trabajo, etc. (Regulatory Impact Unit, 2003; HM Treasury, 2003).

Sin embargo, el caso de Reino Unido es excepcional, no siendo habitual en la Unión Europea requerir una evaluación de impactos *ex ante* ni, por tanto, aplicar el ACB en el proceso de diseño de políticas públicas. Las administraciones públicas aluden tanto a la escasa disponibilidad y fiabilidad de datos para llevar a cabo un ACB como a sus limitaciones para analizar cuestiones medioambientales (Virani y Graham, 1998) para argumentar que el ACB no sea una exigencia previa a la toma de decisiones. En la UE se producen contradicciones pues, a pesar de reconocerse la importancia de la valoración económica, no existen indicios de que ésta vaya a ser tenida en cuenta en la toma de decisiones políticas o judiciales. Así, en la Directiva sobre responsabilidad ambiental, en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, se dice:

Si no es posible utilizar criterios preferentes de equivalencia recurso-recurso o servicio-servicio, se aplicarán técnicas de valoración alternativas. La autoridad competente podrá prescribir el método –por ejemplo: la valoración monetaria– para determinar la magnitud de las medidas reparadoras complementarias y compensatorias necesarias (Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 143, 30-04-04).

En la propuesta de esta directiva se argumentaba que:

la valoración de los daños a los recursos naturales sigue siendo causa de controversia, aunque es imprescindible para alcanzar los objetivos ambientales que persigue esta propuesta. Las dificultades que presenta y la controversia que suscita la evaluación de los daños a los recursos naturales se resolvieron con un criterio valorativo que favorece la reparación frente a las medidas monetarias, en buena medida porque los costes de la reparación son más fáciles de calcular, utilizan menos metodologías de valoración económica escasamente probadas y pueden verificarse *a posteriori*. (COM, 2002: 17 final).

En España, la primera aplicación de valoración contingente se realizó en el contexto del transporte (Riera, 1991, 1993), en la que se valoraba el impacto ambiental de un determinado diseño de circunvalación urbana, aunque curiosamente el transporte es sólo el segundo campo de aplicación más habitual después de los espacios naturales (Riera, 1997). Las primeras aplicaciones relacionadas con áreas naturales son las de León (1994), Calatrava (1994), Rebolledo y Pérez (1994), Campos y Riera (1996), Campos *et al.* (1997), Del Saz (1996)³... A partir de los 90 los ámbitos de aplicación se han ido ampliando, aunque casi siempre han sido trabajos de investigación realizados desde la universidad y desvinculados de las decisiones públicas. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, podemos encontrar aplicaciones en ámbitos tan diversos como el ruido provocado por el tráfico (Penín, 1998), los tratamientos sanitarios (Dalmau, 1998; Pinto

et al., 1998), los efectos sobre la salud de la contaminación (Riera y Penín, 2000; Vázquez, 2000), la gestión de residuos (Gándara y Riera, 2000), el urbanismo (Riera, 1995), etc.

A continuación introducimos brevemente los fundamentos de la valoración económica de servicios sin mercado de las áreas naturales, para posteriormente presentar las técnicas disponibles para estimar los beneficios sociales de estas áreas.

2. LA VALORACIÓN ECONÓMICA DE LA RECREACIÓN Y LA CONSERVACIÓN DEL PAISAJE RURAL

El mundo rural siempre ha desempeñado muchas más funciones que la mera provisión de alimentos y materias primas. Sin embargo, desde que el proceso de urbanización se ha convertido en una realidad global, estas funciones empiezan a cobrar un peso fundamental en las preferencias sociales. Esto ocurre fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, la población urbana comienza a demandar del mundo natural servicios relacionados con el disfrute del tiempo libre. En segundo lugar, comienza a percibirse que la función de provisión de alimentos y materias primas de forma intensiva se realiza en detrimento de las funciones recreativas y ambientales del medio rural. Paralelamente, la ciencia ha venido demostrando que estas funciones ambientales son fundamentales para la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad, la salud y, en último término, de la propia producción de bienes comerciales y servicios de ocio de forma sostenible. Y, curiosamente, las pérdidas en las funciones de recreación y protección ambiental se hacen evidentes de forma simultánea a un aumento de la demanda social de las mismas.

Es la ausencia de mercado la razón por la que la estimación de los beneficios sociales de las áreas de montaña habitualmente se limita a los valores comerciales, incorporando en algunos casos los recreativos y obviando habitualmente los servicios ambientales. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que la magnitud de los beneficios sociales no relacionados con el uso directo del recurso, entre los cuales se encuentran los servicios ambientales, no es despreciable. Por ejemplo, Brouwer y Slangen (1998), en una reciente aplicación en Holanda, observan que la población no usuaria de un espacio natural valora su conservación el doble que los visitantes. Por tanto, parece necesario estimar tanto los valores de uso como los de conservación que los ciudadanos en general, tanto usuarios como no usuarios, manifiestan respecto al nivel actual de conservación o a posibles ampliaciones en la superficie y el número de las áreas naturales protegidas. En esta dirección fueron pioneros los trabajos sobre las ESA (*Environmental Sensitive Areas* o Áreas Ambientalmente Sensibles) en el Reino Unido (Willis y Garrod, 1994; Willis *et al.*, 1996; Bateman *et al.*, 2000).

2.1. Métodos de valoración

El objetivo de todos los métodos de valoración es conocer las preferencias, individuales o colectivas, por cambios en los bienes y servicios obtenidos de los espacios naturales. Los métodos que tratan de estimar las preferencias individuales descansan en la teoría microeconómica del bienestar basada en las preferencias individuales. Por su parte, los métodos que intentan conocer las preferencias colectivas, a diferencia de los anteriores, toman como punto de partida las que revelan grupos específicos, decisores políticos o grupos de expertos.

En primer lugar, los métodos indirectos o de preferencias reveladas deducen el valor que los individuos asignan a los servicios ambientales de las decisiones que éstos toman en mercados de bienes relacionados. Por lo tanto, las decisiones respecto al bien de mercado sirven como “*proxy*”

de las que tendrían lugar respecto al bien sin mercado. A este grupo pertenecen el método del coste de viaje, que –como hemos visto en el epígrafe 1– considera los gastos de desplazamiento del individuo como una aproximación inferior a los beneficios que obtiene de la visita a un espacio natural, y el método de los precios hedónicos, que considera la variable ambiental como un dato –entre otros– que influye en el precio que el individuo está dispuesto a pagar por un determinado bien de mercado, como la vivienda (Ridker y Henning, 1967; Rosen, 1974).

La principal ventaja de estos métodos es que se basan en decisiones reales. Su principal inconveniente es que sólo proporcionan estimadores del valor relacionado con el uso activo del recurso. Sin embargo, no ayudan a estimar la importancia de los valores de conservación y tampoco permiten valorar políticas que impliquen cambios en los bienes y servicios *ex ante*, es decir, antes de que las mismas sean aplicadas. Estas limitaciones de los métodos indirectos y el hecho de que no ayuden a aproximar el valor total, incluido el de conservación, han desplazado la atención a otro tipo de métodos de mayor potencialidad.

En segundo lugar, los métodos directos o de preferencias declaradas evalúan el bien sin mercado mediante la realización de encuestas que incorporan mercados hipotéticos o simulados. Entre ellas, la valoración contingente es la más representativa (Mitchell y Carson, 1989). Consiste en simular un mercado mediante un cuestionario en el cual el encuestador realiza el papel de oferente del bien ambiental y el encuestado de demandante. El cuestionario establece las condiciones en las que tendría lugar el intercambio y por ello se conoce como escenario de la valoración. El objetivo es obtener la máxima disposición a pagar (o mínima compensación exigida) por el disfrute del bien objeto de estudio (o una pérdida de disfrute del bien ambiental), bajo el supuesto de que la aportación que este bien realiza al bienestar del individuo es, como mínimo, su disposición a pagar por obtenerlo (o la compensación exigida por renunciar a él).

La valoración directa permite la estimación del valor total y además su obtención es posible *ex ante*, por ejemplo, para predecir los beneficios de una política⁴ o medida antes de su aplicación (en nuestro caso, la ampliación de espacios protegidos o el abandono de los existentes) o para comparar los efectos en el bienestar de diferentes medidas. La principal ventaja de estos métodos es su flexibilidad para ser aplicados en diferentes situaciones y para valorar un abanico amplio de bienes. Su principal inconveniente, en cambio, radica en el diseño del ejercicio, pues ha de prestarse especial cuidado en la elaboración del cuestionario para evitar o minimizar la presencia de sesgos y errores de estimación (Carson, 1999)⁵.

Sin embargo, también existen técnicas que, en lugar de basarse en las preferencias individuales, lo hacen en las colectivas o de grupo. Entre estos métodos se encuentra la metodología Delphi, que se lleva a cabo a través de un proceso iterativo consistente en la realización de encuestas a un grupo de expertos o de decisores relevantes que manifiestan preferencias colectivas. En este proceso iterativo se garantiza el anonimato de todos los participantes, evitando de esta forma la influencia sesgada de la opinión de cualquiera de ellos. Es decir, se impide que ninguna opinión pueda ser atribuida a uno en particular. La forma habitual de llevar a la práctica el anonimato es a través de la utilización de cuestionarios escritos, entrevistas personales, teléfono, fax o, últimamente, internet.

En el caso de los espacios naturales, la magnitud de los valores de conservación es muy relevante y, si el objetivo –como ocurre en este caso– es obtener el valor social de diferentes alternativas de gestión de los mismos para el futuro, los métodos de preferencias declaradas son los más adecuados, pues incorporan los valores no vinculados estrictamente –en la actua-

lidad o en el futuro– con su uso y disfrute. No obstante, en algunos casos es muy útil además valorar por separado determinadas características relacionadas con el paisaje y la gestión de los espacios naturales. Por ejemplo, la cantidad de cubierta arbolada o el tipo de vegetación presente en dichos espacios pueden ser aspectos determinantes del paisaje percibido. Para solucionar este problema, una posible alternativa es llevar a cabo múltiples ejercicios de valoración contingente, pero una aproximación más sencilla se basa en la aplicación de otro tipo de métodos directos que permiten obtener, mediante una misma aplicación, un conjunto de valores desagregados para las diferentes características del bien en cuestión.

Estas técnicas, que comienzan a ser aplicadas al medio ambiente en los años 90 (Adamowicz *et al.*, 1994, 1995), se habían utilizado con profusión en investigación de mercados desde los años 60 (Luce y Tukey, 1964). El objetivo en aquel ámbito era conocer la importancia relativa de las distintas características de los bienes en las decisiones de compra de los individuos.

En el caso de los espacios protegidos de montaña, es útil conocer la importancia relativa de diferentes aspectos del paisaje para los individuos que lo disfrutan, para así ayudar a establecer prioridades a la hora de determinar aquellos aspectos a los que se ha de dirigir su gestión. Para ello se recurre a diseñar diferentes alternativas o paisajes, integrados por diferentes niveles de los atributos o características considerados relevantes, entre los cuales debe estar necesariamente el coste de aplicar ese tipo de gestión, que nos va a permitir transformar las preferencias reveladas mediante las elecciones en magnitudes monetarias. Las alternativas son presentadas al individuo y este debe informar, mediante alguno de los formatos posibles, sobre sus preferencias respecto a esas posibilidades.

El formato de *ordenación* –como su nombre indica– consiste en ordenar las alternativas de la más preferida a la menos preferida. En el formato de *puntuación*, el segundo de los planteados, el individuo debe situar cada alternativa en una escala –numérica o semántica– en la que el extremo inferior del intervalo implica que la alternativa ahí situada es la menos deseable y la situada en el extremo superior es la más deseable. El problema fundamental de estos formatos es que la precisión de la ordenación o de la puntuación disminuye a medida que aumenta el número de alternativas a las que se enfrenta el sujeto (Wildert, 1994). En general, se ha comprobado que el individuo ordena o puntúa con facilidad las dos o tres primeras alternativas pero encuentra problemas para decidir sobre las restantes, dando como resultado decisiones más aleatorias que fundamentadas en sus verdaderas preferencias. El tercer tipo de métodos son los *experimentos de elección*. Consisten en presentar al individuo un subconjunto limitado de alternativas, normalmente dos o tres, para que elija la que prefiere. Normalmente, por motivos de eficiencia en el uso de la muestra, cada individuo realiza más de una elección. El número de elecciones se determina en la fase de diseño para que el individuo sea capaz de enfrentarse al conjunto de elecciones sin acusar cansancio. La ventaja de este formato es que guarda más semejanza con el comportamiento habitual de los individuos en el mercado, pues implica elegir una entre un conjunto de opciones disponibles.

Se describe a continuación la aplicación de algunas de estas técnicas de valoración de preferencias declaradas (valoración contingente, experimento de elección y análisis Delphi) en Galicia para analizar la viabilidad social de medidas de compensación a productores rurales en el ámbito de la RN 2000. Una descripción más extensa del diseño de las aplicaciones y sus resultados puede obtenerse en Prada *et al.* (2005).

3. LA VALORACIÓN DE BENEFICIOS Y COSTES SOCIALES DE LA RED NATURA 2000 EN GALICIA

3.1. La Red Natura 2000 en Galicia

La Directiva 92/43/CEE del Consejo de la Unión Europea, de 21 de mayo de 1992, en su artículo tercero define la red ecológica denominada Natura 2000. Esta red estará formada por un conjunto de espacios naturales europeos que representan hábitats de alto interés comunitario por sus características especiales, bien porque se encuentren amenazados de desaparición, presenten un área de distribución natural reducida debido a su área restringida o en regresión y/o constituyan espacios representativos de alguna de las siguientes regiones biogeográficas: alpina, atlántica, boreal, continental, macaronesia o mediterránea⁶. La península Ibérica queda mayoritariamente clasificada como mediterránea si bien toda su fachada norte y noroeste se incluye en la región atlántica, que Galicia comparte con otras áreas de estados miembros más septentrionales (Francia, Reino Unido, etc.).

El principal objetivo de esta directiva, reflejado en su artículo segundo, es contribuir a garantizar tanto la biodiversidad como el mantenimiento y la mejora de esos hábitats naturales de especial relevancia. Para ello se adoptarán medidas que ayuden a tales fines acordes con las características socioeconómicas de cada región en particular, siempre teniendo presente que no sólo se podrán sino que deberán mantenerse las prácticas tradicionales agrícolas, ganaderas o forestales.

La elaboración de la RN 2000 es, por tanto, un punto clave a la hora de llevar a la práctica la directiva, pues en ella se recogerán los espacios que incluyan hábitats objeto de mejora medioambiental. Para ello cada uno de los estados miembros de la Unión Europea puede contribuir a la red con una propuesta de los territorios o zonas a incluir en la misma. La propuesta de RN 2000 europea (Sundseth y Hanley, 2002) está formada por 14.912 lugares de interés comunitario (LIC⁷) y 2.885 zonas de especial protección de aves (ZEPA⁸), que representan, respectivamente, una superficie de 436.887 y 232.062 km² (668.949 km² en total).

FIGURA 1. Localización de LIC en España



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente (2001)

España, además de ser el estado que más contribuye a la RN 2000 en términos absolutos, también lo es en términos relativos (exceptuando el caso de Dinamarca), con un 23% de su territorio nacional. Galicia participa en menos de un 4% en la superficie española propuesta para la RN 2000, lo que representa menos del 1% de la superficie total de la misma. Además, la superficie de LIC propuesta por la comunidad gallega es apenas del 11% sobre el total del territorio autónomo. Esto implica que Galicia se sitúa a la cola del conjunto de comunidades españolas, lejos de la aportación media estatal respecto a la superficie total (casi el 23 %) y singularmente de otras regiones atlánticas (Asturias, Cantabria...), que incluyen un 20% de su territorio. Regiones como Andalucía, con un 22% sobre el total de RN 2000 española y un 28% de su territorio tendrían, en cambio, un patrón semejante al de España en el conjunto de la Unión Europea. La propuesta gallega⁹ para formar parte de la RN 2000 está formada por 65 espacios, diferenciando 57 LIC y 8 ZEPA. Estos espacios representan 369.369 ha, lo que supone un 13% de la superficie total gallega¹⁰. En esta propuesta se encuentran recogidos 57 hábitats que figuran en la Directiva 92/43/CEE, siendo 11 de ellos prioritarios (Xunta de Galicia, 2001).

FIGURA 2. Propuesta de Red Natura 2000 en Galicia



Fuente: Elaboración propia sobre Xunta de Galicia (2001)

Color rojo: Escenario del análisis de demanda (valoración contingente y experimento de elección en Prada *et al.*, 2005)

La RN 2000 de montaña en Galicia comprende un número de espacios de reconocido valor paisajístico, que muestran la combinación de funciones y problemáticas que venimos de referir. Por ello, la investigación que describiremos en el siguiente epígrafe (Prada *et al.*, 2005) tenía como objetivo analizar la demanda social de servicios no comerciales relacionados con los espacios de montaña incorporados en la propuesta y, en relación con ella, la viabilidad de políticas de incentivos a la oferta de estos servicios. Estos incentivos deberían centrarse en el establecimiento de las adecuadas compensaciones económicas a aquellas prácticas productivas no sólo compatibles sino necesarias para la conservación de valores rurales no meramente comerciales.

El objetivo de la investigación de Prada *et al.* (2005) era analizar las preferencias paisajísticas y de conservación de los LIC de montaña, tanto por razones de homogeneidad biogeográfica como de problemática ambiental o potencialidades y hábitats de flora y fauna. Así, de entre todos los incluidos en la red, la aplicación se centra en 24. Los LIC seleccionados suponen el 76% de la propuesta gallega aunque en número sean menos de la mitad. Se plantea, por tanto, la propuesta de pasar de los tres parques naturales actuales (Invernadoiro, Fragas do Eume y Baixa Limia), que suponen 36.000 ha o un 1% del territorio (aunque el 94% de los parques actuales), a una ampliación que incluiría 21 áreas más y que implicaría, en conjunto, el 10% del territorio con 280.000 ha.

Ésta es básicamente la acotación territorial para un experimento de elección cuyo objetivo es obtener la demanda social de su conservación por parte de los ciudadanos gallegos en general. Para el análisis sobre aceptación de programas y compensaciones por parte de las

comunidades de montes vecinales en mano común (CMVMC), se circunscribe aún más esta delimitación territorial. En este caso se seleccionan 9 de los 57 LIC de la propuesta gallega para la RN 2000, dos de ellos dentro de la región bioclimática mediterránea¹¹ y el resto en la atlántica. Estos espacios han sido escogidos por ser una muestra representativa de los espacios de montaña de la RN 2000 en la Galicia meridional (excluyendo las áreas de litoral o fluviales, los humedales y las islas). Por otra parte, aún siendo nueve espacios de referencia, con una extensión de 234.392 ha, representan un muy considerable 63,5% del total de LIC propuestos en Galicia para formar parte de la RN 2000, así como el 8% de la superficie geográfica total de la comunidad.

3.2. Aplicaciones de valoración económica

Así, el marco de la valoración, desde el punto de vista de la demanda, va a ser el paso de la actual situación de protección de estos bosques de montaña (tres parques naturales¹², que suponen 36.000 ha o el 1% del territorio) a una situación con 24 áreas protegidas –incluidas las tres actuales – que supondría 280.000 ha o el 10% del territorio¹³. Además de valorar este cambio en el área protegida, se consideró interesante obtener las preferencias sociales respecto a otros aspectos de gestión con impacto en el paisaje rural. Para ello, y en primer lugar, se llevó a cabo un test de percepción para conocer qué aspectos del paisaje aprecia más la sociedad gallega. Este ejercicio consistió en realizar un cuestionario a una muestra representativa de la población metropolitana gallega, como principal demandante de servicios rurales no directamente comerciales. Este cuestionario presentaba información visual –mediante fotografías reales– que intentaba abarcar un conjunto extenso y realista de alternativas de gestión. Entre los atributos considerados se incluyeron la cantidad de cubierta arbolada, el tipo de arbolado, diferentes intensidades de gestión en el caso del monte bajo, variada morfología de caminos y bordes, la altura del arbolado, la edad, la densidad, etc. Se preguntaba además sobre características socio-económicas de los encuestados y se pedía su opinión sobre la relevancia de diversos problemas ambientales para los espacios valorados. A partir de las respuestas obtenidas, se analizó la clasificación total de fotografías y se construyeron *índices de preferencia paisajística* (IPP)¹⁴.

Los resultados de este análisis de percepción permiten destacar que la población considera muy relevante el tipo de cubierta arbolada, con fuerte preferencia por el bosque tradicional repoblado y la menor valoración paisajística para los cultivos de eucalipto y el monte bajo o baldío, siendo esta última opción siempre menos preferida que cualquier opción de arbolado. En consecuencia, de los datos se deduce un claro respaldo social a las políticas de repoblación y, en concreto, a la recuperación del bosque caducifolio. Además de confirmar los resultados anteriores, se observa que los individuos prefieren masas arbóreas de menor densidad, porque facilitan la visión y el movimiento, y aspectos de gestión de gran impacto visual (caminos, bordes, límites) irregulares que ayuden a estructurar y definir el conjunto. El análisis nos informa también tanto de que la población prefiere áreas con cubierta arbolada dominante, preferiblemente de bosque tradicional de caducifolias, como de que muestra una valoración negativa de la presencia de cortafuegos visibles y de altas densidades de arbolado, y una valoración positiva de la cubierta arbolada dominante, la gestión adecuada del monte bajo y los bosques maduros.

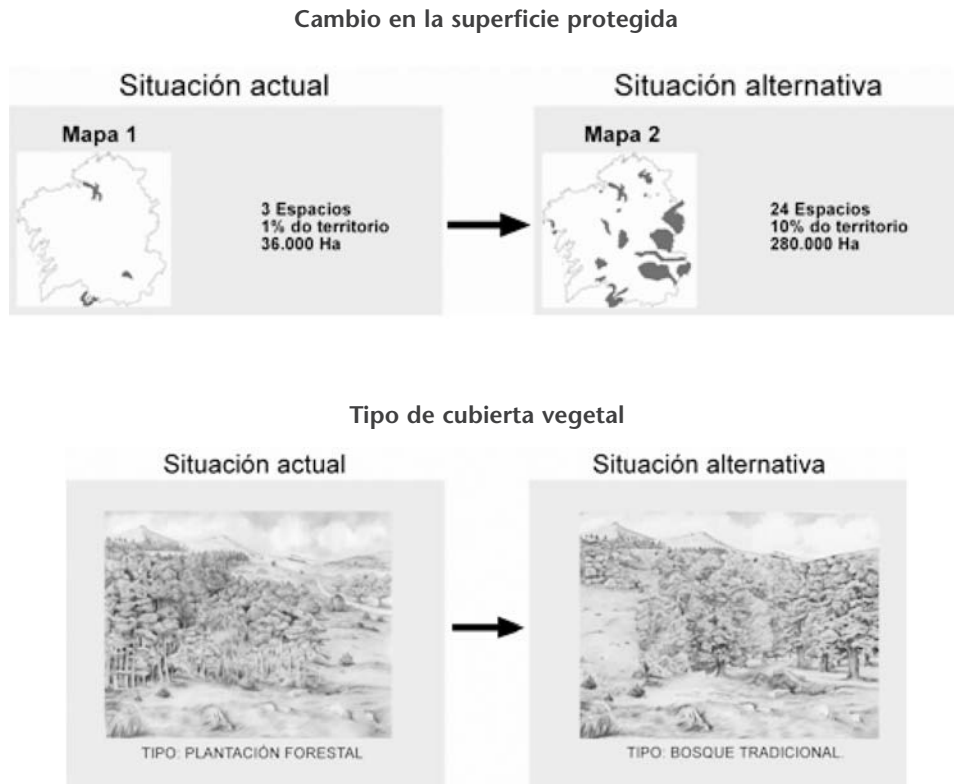
Ya hemos visto que son los métodos de preferencias declaradas, como el experimento de elección, los únicos que permiten estimar valores no relacionados con el uso directo de los recursos, e incluso aquellos asociados a políticas que aún no han sido aplicadas, posibilidades que los convierten en especialmente atractivos en este caso. Así, se realizó un experimento

de elección a una muestra representativa de la población gallega. Cada individuo entrevistado debía elegir una alternativa de protección entre varias que le eran presentadas. Cada alternativa variaba en términos de la superficie protegida –definida según el número de espacios protegidos, la extensión en hectáreas y el porcentaje del territorio–, el tipo y la cantidad de cubierta arbolada, y la edad del arbolado (presentada como intervalo temporal de aplicación del programa). Además, para traducir las decisiones a magnitudes monetarias, se incorporó el coste –en forma de un recargo anual por familia en el IRPF acumulable en un fondo– como una dimensión más de las alternativas a valorar. Todos estos atributos y sus niveles se presentaron mediante ayudas visuales –en este caso dibujos– creadas para presentar variaciones en los atributos. Como valoración adicional, se realizó una valoración contingente de los beneficios sociales de la situación actual de protección (tres espacios o 1% del territorio) frente a la opción de abandonar cualquier inversión en conservación de estos espacios.

Cuadro 1. ATRIBUTOS Y NIVELES UTILIZADOS EN EL EXPERIMENTO DE ELECCIÓN

Atributos	Niveles
Superficie protegida	3 espacios = 1% del territorio = 36.000 ha 24 espacios = 10% del territorio = 280.000 ha
Cantidad de cubierta arbolada	Menos del 50% de la superficie Más del 50% de la superficie
Tipo de cubierta arbolada	Plantación forestal Bosque tradicional
Intervalo temporal de aplicación del programa	15 años 30 años
Coste	7.000 ptas. (42,07 €) 15.000 ptas. (90,15 €) 25.000 ptas. (150,25 €)

FIGURA 3. Ejemplo de imágenes utilizadas para representar los atributos en la valoración económica



Comenzando por la valoración contingente, las variables que demostraron influencia en la disposición al pago revelada fueron –obviamente– el precio a pagar, pero también el domicilio rural o urbano del encuestado¹⁵, si realiza un uso activo o no de los espacios valorados, si piensa visitar el espacio en el futuro, el tamaño familiar –relevantes porque expresan motivos de opción y legado, respectivamente– y si considera que se debería aumentar la superficie protegida¹⁶. La estimación econométrica del modelo proporciona una disposición al pago media por familia situada entre los 6,61 y los 7,21 euros por hogar y año para mantener las actuales inversiones en conservación.

En el caso del experimento de elección es notoria la elevada participación en el mercado simulado pues el 85% de los encuestados eligen una alternativa de intervención frente a la situación actual. El análisis de las respuestas permite corroborar la significatividad de los atributos del paisaje seleccionados en lo que respecta a las decisiones de los individuos. Además, entre las variables que ayudan a explicar las respuestas, se encuentran de nuevo el domicilio rural frente a urbano o interior frente a litoral¹⁷, el nivel de estudios, si realiza un uso activo de los espacios naturales valorados, si hay niños en el hogar –disposición a la conservación

por motivos de legado— y si el valor que asigna a los espacios se debe principalmente a motivos de conservación frente a motivos de uso¹⁸.

Los datos permiten analizar la importancia de cada uno de los atributos en las elecciones de los individuos. Así, los modelos estimados permiten deducir que el atributo de más peso en las elecciones es el tipo de arbolado que configura la cubierta vegetal dominante. El segundo atributo más influyente en las respuestas es el aumento en la superficie protegida. Los siguientes atributos, por orden de importancia relativa en las decisiones, son la cantidad de arbolado y el tiempo de aplicación de las medidas, aunque con un impacto mucho menor.

Las cifras de disposición al pago por cambios marginales en los atributos nos indican que las familias gallegas están dispuestas a pagar anualmente, en media, en torno a los 123 euros para que el tipo de cubierta arbolada dominante pase a ser de bosque de caducifolias, 114 euros para que la superficie protegida de nuestros montes aumente del 1% al 10% del territorio, en torno a 43 euros para que exista arbolado en más del 50% del área de montaña y, finalmente, 41 euros por cada período adicional de 15 años en la aplicación de las medidas.

También es destacable la elevada coherencia de los resultados de este estudio con los obtenidos en otras investigaciones. La disposición al pago por conservación proporcionada por el Ministerio de Medio Ambiente (2002) en el Plan forestal español es incluso superior, con 144,24 euros por familia y año, mientras en otros países europeos la disposición oscila por ejemplo entre los 102 y 186 euros por familia y año (Bonnieux y Le Goffe, 1997). Asimismo, por unidad de superficie, los 337 euros por familia y año derivados de la elevación de resultados al conjunto de la población gallega para la superficie propuesta son comparables, por ejemplo, con MacMillan y Duff (1998), con 529 euros por hectárea y año para Escocia, ambos en relación con los beneficios ecológicos y sociales del monte¹⁹, y desde luego superan los 231 euros por hectárea y año que nuestro Ministerio de Medio Ambiente (2002) permite asignar por término medio a la producción maderable de los montes gallegos.

Por ser ésta una investigación pionera en la estimación de los beneficios sociales de un conjunto de espacios, un valor añadido de los datos es que nos permiten comparar los resultados con los obtenidos en otras investigaciones para un solo espacio. Así, para las islas Cíes (Prada, 2001) se obtuvo una disposición media al pago por motivos de conservación de 5,53 euros por familia y año, lo que indica que la cifra de 7,21 euros por familia y año por la conservación de los actuales tres espacios de montaña no estaría, en absoluto, sobrevalorada.

Además, se observa que la población gallega está dispuesta a aumentar la superficie protegida del 1% al 10% del territorio y a pagar por ello en torno a 114 euros, lo que supone multiplicar por dieciséis la disposición al pago estimada para conservar los tres espacios actuales, mientras la superficie protegida lo hace por ocho (de 36.000 a 280.000 ha). Esto implica una fuerte preferencia por incrementos en la superficie protegida (la disposición al pago crece el doble en comparación con el aumento en protección, lo que se traduce como disposición marginal al pago creciente). Ya los encuestados declaraban que la superficie protegida debería aumentar a más del 15% (mejora superior a la que planteábamos en nuestro ejercicio de valoración, 10%). El fuerte incremento en la disposición al pago en relación con aumentos equivalentes en la superficie protegida podría estar recogiendo este efecto.

En relación con los paisajes de montaña, el problema fundamental subyacente radica en la existencia de una demanda creciente de determinados servicios y, en cambio, de una oferta en claro retroceso, debido a que las funciones recreativas y ambientales se ven desplazadas por producciones cuyo *output* se intercambia en el mercado y que son remuneradas vía

precios. La lógica económica más simple indica que las instituciones públicas deberían actuar en estos casos estableciendo el adecuado vínculo entre demanda y oferta, permitiendo que la competencia entre usos alternativos se desarrolle en igualdad de condiciones, para que los usos del monte sean el reflejo veraz de las preferencias sociales. Y este vínculo debiera traducirse en incentivos adecuados a los productores rurales que reflejen la intensidad de la demanda y, por tanto, estimulen la provisión de estos servicios ambientales, de recreo y estéticos, que sólo el mundo rural puede proporcionar.

Respecto a la oferta de servicios ambientales y recreativos de las áreas RN 2000 de montaña, hemos realizado un análisis Delphi sobre aceptación de compensaciones por parte de los montes vecinales en mano común en un conjunto de áreas representativas –9 de entre 57 propuestas como LIC en la RN 2000 gallega– que implican el 8% de la superficie de la comunidad (234.000 ha). Este tipo de medidas distan mucho de ser hipotéticas pues están ya contempladas en la reforma de la PAC (Reglamento CE 1257/1999) y su transposición al derecho interno español (Real decreto 6/2001) y gallego (Ley 9/2001).

De la misma forma que la legitimación de una política o medida de conservación reside en la demanda social de determinados servicios recreativos y ambientales, su eficacia depende de su comprensión y aceptación por parte de los colectivos afectados y llamados a participar activamente en su aplicación, especialmente cuando la provisión de un bien público se realiza por agentes privados. En el caso de las compensaciones para incentivar determinadas prácticas agrarias, han sido en la mayor parte de los casos la deficiente información y la escasa cuantía de la subvención los factores explicativos de la escasa participación.

Se realizaron entrevistas personales a 30 gestores (presidentes de montes vecinales en mano común como representantes de preferencias colectivas) en zonas de montaña llamadas a integrar la futura RN 2000. El objetivo era, además de averiguar su opinión sobre los incentivos vigentes, conocer su disposición a participar en un programa de conservación del paisaje de montaña y recabar su opinión sobre diversos aspectos de diseño de las medidas, entre ellos el nivel que consideraban adecuado para las ayudas previstas y la duración de las mismas.

Tanto para realizar repoblaciones como para actividades silvícolas, las ayudas existentes (Orden de 28 de mayo de 2001) se consideran insuficientes, es decir, inferiores a las que demandarían las comunidades de montes, al menos en un 30%. Sin embargo, las ayudas que aceptarían las comunidades de montes encajan, en la mayor parte de los casos, dentro del marco comunitario (Reglamento CEE 2080/1992 y Reglamento CE 231/1996). Los gestores se muestran en desacuerdo con la exclusión de las superficies catastradas como forestales y de monte bajo de las actuales ayudas, pues una adecuada política de reforestación podría disminuir el número y gravedad de los incendios forestales. Tampoco están de acuerdo con los actuales límites máximos al área objeto de subvención y, en general, demandan un aumento del presupuesto para estas ayudas.

Respecto a futuros programas de conservación RN 2000 con remuneraciones en función de los beneficios sociales proporcionados, los comuneros consideran que se deberían duplicar las actuales ayudas a la repoblación inicial y multiplicar por diez las primas compensatorias, aumentando hasta en el triple la duración de estas primas. De nuevo, si comparamos estas demandas con los módulos vigentes en el contexto comunitario, se observa que están aún por debajo de las ayudas aplicables en el caso de cualquier tipo de repoblación inicial –un 30%– y en las primas a coníferas. En el caso de las primas a frondosas, se superaría ligeramente –un 8%– el tope máximo estipulado por la legislación comunitaria. En definitiva, las

demandas de nuestros productores rurales se ajustarían con facilidad al marco de las ayudas dispuestas en el ámbito comunitario²⁰.

Los encuestados manifiestan también que el principal problema de nuestros bosques de montaña son los incendios forestales. Consideran que los adecuados instrumentos para la conservación y mejora de los montes son el establecimiento de subvenciones para repoblación, con una renta anual por hectárea y facilitando el apoyo técnico necesario.

3.3. Resultados y análisis de viabilidad social

El objetivo central de la aplicación presentada como ejemplo era comparar la demanda social para la conservación de espacios naturales con la posible aceptación, por parte de la sociedad rural, de políticas que, ajustadas a los requerimientos de dicha demanda, permitan una eficaz y duradera gestión de nuestro patrimonio natural.

La primera opción metodológica (experimentos de elección) nos ha permitido evaluar el cambio en curso de tres a veinticuatro ENP de montaña en la futura RN 2000 (de 36.000 a 280.000 ha). En este caso, la disposición a financiar el cambio o mejora propuesta (los beneficios de la conservación) se eleva a 120 euros por familia y año, siendo decisivos para ello el máximo nivel territorial de la red (como atributo cuantitativo) y la cubierta arbolada dominante con caducifolias (como atributo cualitativo).

La estimación muestra, en suma, un importe creciente para las superficies pero, a la vez, prudente. Este importe, estimado para toda la población gallega (no sólo la visitante) y para todos los valores (activos pero, sobre todo, pasivos) con una conservación satisfactoria de las 280.000 ha de sus espacios de montaña más valiosos, puede ser, al menos tentativamente, contextualizado. Supone multiplicar por dieciséis la disposición estimada para tres espacios, al tiempo que la superficie sólo lo hace por ocho. Por tanto esta disposición marginal al pago creciente en relación a la superficie podría obedecer a que los demandantes aún sitúan el escenario propuesto por debajo de sus preferencias (en vez del 10% ofrecido reclaman más del 15% del territorio).

Además, se analiza si esas demandas sociales se adaptarían a la oferta de espacios correctamente gestionados en pro de su conservación. Se obtiene (utilizando el método Delphi) la opinión de los agricultores de los amplios espacios incluidos en la RN 2000 sobre las primas agroambientales que reciben, demandan o pudieran recibir por hectárea y año a largo plazo. La base es un programa de conservación que garantiza la satisfacción de la demanda de cubierta arbolada con frondosas-caducifolias estimada y cuantificada mediante el experimento de elección.

Se analizan cuatro posibles casos de gestión silvo-ambiental de los montes, atendiendo a las especies utilizadas (frondosas y coníferas) y a la pendiente del terreno a gestionar. En tres casos se observa que las subvenciones mínimas demandadas por los silvicultores por realizar acciones a favor de la conservación estarían por debajo de la disposición al pago revelada por la población, lo cual hace reincidir en el hecho de que la superficie propuesta para la RN 2000 podría ser superior (tal como la sociedad demanda), pues existe una relación directa entre la cuantía de la subvención y la participación en programas agroambientales. Así, en estos tres casos, hemos apreciado que el 75% de los silvicultores tomaría como subvención mínima aquella correspondiente a la valoración que ha hecho la población sobre los espacios que ellos gestionan.

Cuadro 2. VIABILIDAD DE COMPENSACIONES (€/ha)

PE / cálculos por año	Ayuda total (replantación inicial + prima)	Prima compensatoria
Ayuda coníferas*	288,51	185,00
Mín. DAC coníferas**	326,26	240,40
DAP coníferas***	528,05	528,05
Ayuda frondosas*	292,11	185,00
Mín. DAC frondosas**	394,00	300,51
DAP frondosas***	942,47	942,47

Nota:

*Ayudas Reglamento CEE 2080/1992

**Mínima compensación exigida (por productores) a partir del análisis Delphi a CMVMC

***Máxima disposición al pago (de la población demandante) a partir del EE

Es útil, con el objetivo de probar la viabilidad de las medidas de la nueva PAC, contrastar el resultado obtenido en el experimento de elección (528 y 942 euros por hectárea y año de disposición al pago por coníferas y frondosas, respectivamente) con las primas agroambientales que pueden recibir los agricultores (replantación inicial y prima anualizada) por hectárea y año, a largo plazo en los espacios incluidos en la RN 2000. Así, como puede observarse en el cuadro 2, mediante el análisis Delphi sobre comunidades de montes se ha estimado aproximadamente en 326 y 394 euros por hectárea y año la cantidad mínima demandada por los productores como prima total por beneficios ambientales, respectivamente, por coníferas y frondosas.

Por tanto, la cantidad mínima exigida como compensación por los productores potenciales de servicios ambientales es muy inferior a la cantidad que estaría dispuesta a pagar la sociedad como demandante de estos servicios. Es decir, la aplicación de políticas de compensación a productores rurales para la provisión de beneficios recreativos y ambientales es viable si tenemos en cuenta la demanda social de estos beneficios. Además, el importe obtenido a través del experimento de elección tiene perfecto acomodo en las remuneraciones contempladas en la reforma de la PAC para la población rural, si se ajustan éstas al tope máximo actual en razón de los beneficios generados y no –como actualmente ocurre– se modula a la baja en base al lucro cesante o a los ingresos de mercado obtenidos en usos alternativos. Nótese que nuestro enfoque nada tiene que ver con los análisis de la conservación de otros ecosistemas a través del lucro cesante, sino que priorizamos el pago de los servicios medioambientales generados tal como propone la Comisión Europea (2001). Para las condiciones silvícolas y ambientales más exigentes el resultado obtenido, aproximadamente 300 euros por hectárea y año para bosques de frondosas en laderas de montaña con elevada pendiente, es inferior a la disposición al pago de la población, pero también encajaría en la reforma de la PAC si se ajusta al tope máximo actual en razón de los beneficios públicos generados y no –como ahora sucede– se modula exclusivamente en base al lucro cesante o los ingresos de mercado en usos alternativos.

El importe máximo de subvención para la prima compensatoria contemplada a nivel europeo asciende a 288-292 euros por hectárea y año. Si bien es cierto que el resultado aquí obtenido es, en general, superior a ese nivel máximo, podemos afirmar y justificar (más aún

cuando hemos comprobado cómo valora la sociedad los ecosistemas naturales) que el programa de conservación planteado podría tener acomodo en la PAC si se reestructurasen las ayudas actuales (Soliño, 2003). Para ello, es indispensable conocer las peticiones de los propietarios y la demanda social de la población, pudiendo dirigirnos así a un punto social óptimo de conservación.

Si esto fuera así, las cantidades demandadas se podrían ajustar al marco institucional europeo (Soliño, 2003b), con lo que la población afectada –encargada de implementar las acciones propuestas– estaría dispuesta a participar en el programa de conservación²¹, cubriendo finalmente la demanda social por la protección de nuestros espacios naturales más valiosos.

El objetivo de la investigación era proporcionar información amplia y relevante para la toma de decisiones de gestión de aquellos espacios de montaña ecológica y socialmente más valiosos. Los resultados cuantitativos obtenidos demuestran que la conservación y mejora en la calidad de nuestros montes no sólo es viable económicamente sino que además es socialmente deseable.

No obstante, aunque en el presente artículo hemos resaltado el aspecto más relacionado con la viabilidad económica de la conservación, la investigación también proporciona variada información cualitativa, obtenida directamente de la sociedad demandante –de servicios de ocio, culturales y ambientales relacionados con la naturaleza–, y múltiples criterios de los actuales productores rurales, proveedores de estos servicios. Sería muy difícil resumir en breves líneas toda esa información, pero si algo en común hemos de resaltar es la necesidad, percibida por ambos colectivos, de un cambio en las políticas de desarrollo rural que sea capaz de reflejar el nuevo contexto en el que se han situado las sociedades modernas.

4. UTILIDAD DE LOS RESULTADOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA

La aplicación de valoración económica descrita en este trabajo demuestra que es necesario idear e incentivar nuevas formas de producción para el medio rural que no supongan una amenaza sino que sean compatibles y garanticen la provisión de las funciones adicionales recreativas y ambientales, cada vez más demandadas y valoradas por una población en proceso de urbanización creciente. En realidad, éste ha sido el sentido de las propuestas de reforma de la Política Agraria Común (PAC): la reducción de excedentes agrarios y el incentivo económico a la provisión de beneficios sociales (entre ellos, los servicios de ocio y ambientales) por parte de los productores rurales. Estos incentivos, además, colaborarían en la compensación de la caída de rentas por disminución de ayudas a actividades excedentarias, cumpliendo así una doble función.

En Galicia, la descripción del mundo rural e interior gallego muestra dos tipos de imágenes. En primer lugar, gran cantidad de tierras antes dedicadas a la producción agrícola y ganadera, ahora abandonadas, están en condiciones de mantenimiento deficientes, lo cual agrava el problema de los incendios forestales y de la erosión consiguiente. En segundo lugar, se encuentra la progresiva sustitución del bosque atlántico de caducifolias por plantaciones forestales en masas dominantes o puras. Esta sustitución ha sido particularmente agresiva en el litoral y registra un aumento progresivo en las zonas de interior. Además, la propia incidencia de los incendios proporciona un incentivo adicional a acortar el plazo de gestión de las explotaciones forestales, lo que conduce inexorablemente hacia el incremento progresivo de las plantaciones. En definitiva, abandono y productivismo caracterizan al rural gallego, lo que disminuye drásticamente la diversidad paisajística y biológica y, consecuentemente, la provisión de las funciones recreativas y ambientales.

La Estrategia forestal española (1998) admite que las áreas naturales tienen un valor superior al precio pagado por los productos comercializables y que, por esta razón, debe ser la sociedad en su conjunto, como demandante de esos servicios, la que sufrague los costes de la conservación. En este sentido, la OECD (2001) aconseja realizar evaluaciones del paisaje teniendo en cuenta beneficios ambientales, y la Agenda 2000 europea (1999) avanza un paso más y recomienda, para la UE, que la tendencia sea a la disminución de excedentes agrícolas y al cambio hacia un sistema de mantenimiento de rentas agrarias basado en la provisión de servicios sociales/bienes públicos.

En este sentido, en un documento reciente de la Comisión Europea sobre la financiación de la RN 2000 (Comisión Europea, 2004), se afirma:

Los *beneficios sociales* pueden consistir en mayores oportunidades de empleo y diversificación para la población local, con la consiguiente mejora de la estabilidad económica y de las condiciones de vida, protección del patrimonio cultural y natural y más posibilidades de educación, recreo, salud y ocio medioambientales. [...] Aunque no se ha hecho ningún análisis exhaustivo sobre tales beneficios a nivel de la Unión Europea, estudios más generales sobre los beneficios que conlleva la protección de nuestro patrimonio natural dan algunas indicaciones sobre su importancia potencial.

La investigación de Prada *et al.* (2005) proporciona un análisis exhaustivo de viabilidad económico-social en el contexto gallego de esta red europea de ecosistemas valiosos, proporcionando además información sobre diferentes aspectos de su gestión.

La sociedad demanda la conservación de sus ecosistemas y paisajes más valiosos. El medio rural necesita fuentes de renta y medidas que atraigan y asienten población. Las administraciones públicas nacionales e internacionales, por su parte, comienzan a hacerse eco de ambas inquietudes mediante políticas como la nueva PAC o el conjunto de espacios de la RN 2000, que pretenden satisfacer este doble objetivo. Hemos visto cómo las herramientas de valoración económica de beneficios sociales, basadas en las preferencias de los individuos afectados, pueden servir de ayuda en la planificación de la gestión adecuada del paisaje rural, en la determinación de las compensaciones necesarias y socialmente viables y, finalmente, proporcionando pautas para que tanto demandantes como oferentes se impliquen y participen en los procesos de reforma, garantizando así su eficacia.

Notas

- 1 Autora de contacto: María Xosé Vázquez Rodríguez. Facultade de CC. Económicas, Universidade de Vigo, As Lagoas-Marcosende s/n, 36310 Vigo. E-mail: maxose@uvigo.es; tel.: 986813533; fax: 986812401; URL: www.uvigo.es/webs/maxose.
- 2 Grupo de Investigación Erenea (Economía de los Recursos Naturales y Ambientales), Departamento de Economía Aplicada, Universidade de Vigo. URL: www.erenea.net. Agradecemos la financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (a través del proyecto AGL2002-04753 del Plan nacional I+D+I 2002-2003) y de la Fundación Caixa Galicia (proyecto CO-104-2002 Feuga 110/115).
- 3 Una revisión de algunas de estas primeras aplicaciones a áreas naturales, podemos encontrarla en Azqueta y Pérez (1997) y un meta-análisis de las mismas en Vázquez (2001).
- 4 Es decir, cuando –como sucede en nuestro caso- el riesgo o beneficio a valorar es involuntario, “no puede cambiarlo con sus acciones sino que es necesaria una política pública” (Vazquez, 2001b).
- 5 Presenta una guía para usuarios sobre la base de 902 aplicaciones revisadas.
- 6 Sus precedentes, entre otros, habría que buscarlos en las ESA británicas y en Francia, donde existen áreas designadas de interés ecológico (ZNIEF), hábitats de valor comunitario (ZICO) o zonas de protección especial (ZPS) (Whitby, 1996).
- 7 Directiva Hábitats 92/43/CEE.
- 8 Directiva de protección de aves 79/409/CEE.
- 9 Orden de 7 de junio de 2001 (DOG, 19-6-2001) por la que se declaran provisionalmente las zonas propuestas para su inclusión en la red europea Natura 2000. Quizás su más próximo precedente sean los espacios catalogados con protección general (DOG, 20-6-1991).
- 10 Este porcentaje (13%) no coincide con el anteriormente mencionado del 10,7 %. Esto es debido a que los datos utilizados para realizar el análisis desagregado por comunidades autónomas (proporcionados por el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2001) no han sido actualizados y no recogen las modificaciones de alguna propuesta, como es el caso de la efectuada por Galicia en junio del 2001.
- 11 Canón do Sil y Pena Trevinca.
- 12 Invernadoiro, Fragas do Eume y Baixa Limia.
- 13 Supone el 86% de la superficie de la propuesta realizada por la Administración gallega.
- 14 Más información sobre estos métodos de percepción, en Prada et al. (2005).
- 15 Para precios más altos y para habitantes del medio rural, la probabilidad de aceptar el precio propuesto disminuye.
- 16 Estas cuatro variables influyen positivamente en la probabilidad de que el individuo acepte el precio y, consiguientemente, en el mantenimiento de la política de conservación actual. Debemos recordar aquí que aproximadamente el 70% de los encuestados opina que la superficie protegida en Galicia debería aumentar al menos al 15% del territorio. Esta fuerte preferencia explica esa inclinación a aceptar un cierto pago para que no se elimine la actual situación de protección, para ellos deficitaria.
- 17 En este caso, si el individuo vive en el entorno rural y/o en el interior, existe una mayor probabilidad de que se decante por la opción conservadora de mantener la situación actual. En nuestra encuesta, los habitantes del interior sobreestiman la presencia de cubierta arbolada tradicional en los bosques, lo que puede explicar que estén menos dispuestos a favorecer incrementos en la misma.
- 18 Estas variables influyen positivamente en la probabilidad de que el individuo elija una alternativa diferente, de mejora, frente a la situación actual.
- 19 También a partir de un meta-análisis de disposición al pago por visita (Prada, 2001) y haciendo un simple cálculo de disposición al pago por unidad de superficie, obtendríamos unos 529 euros por hectárea y año, aunque sólo teniendo en cuenta visitantes y uso activo y realizando el cálculo para diez parques nacionales.
- 20 Las respuestas a la segunda ronda Delphi confirman los resultados obtenidos en la primera, tanto en aquellos datos cualitativos como en los cuantitativos, reduciéndose la dispersión de las respuestas en este último caso.
- 21 El cambio de la actitud de los agricultores (orientada hacia la conservación), manifestado con su participación en programas agroambientales, puede ser entendido como un indicador para evaluar la eficacia de una política agroambiental (Wilson y Hart, 2001).

BIBLIOGRAFÍA

- Adamowicz, W., Louviere, J. y Williams, M. (1994). "Combining Stated and Revealed Preference Methods for Valuing Environmental Amenities", *Journal of Environmental Economics and Management*, 26, pp. 217-292.
- Adamowicz, W., Boxall, P. y Louviere, J. (1995). "Stated Preference Approaches for Measuring Passive Use Values: Choice Experiments versus Contingent Valuation". Staff Paper 95-03. Department of Rural Economy, University of Alberta.
- Arrow, K., Solow, R., Portney, P., Leamer, E., Radner, R. y Schuman, H. (1993). "Report to the National Oceanic and Atmospheric Administration Panel on Contingent Valuation", *Federal Register*, 58, pp. 4602-4614.
- Azqueta Oyarzun, Diego y Pérez Pérez, Luis (eds.) (1997). *El valor económico de los servicios recreativos de los espacios naturales*. Madrid: McGraw-Hill.
- Bateman, I., Langford, I., Nishikawa, N. e Lake, I. (2000). "The Axford Debate Revisited: A Case Study Illustrating Different Approaches to the Aggregation of Benefits Data", *Journal of Environmental Planning and Management*, 43 (2), pp. 291-302.
- Bonnieux, F. y Le Goffe, P. (1997). "Valuing the Benefits of Landscape Restoration", *Journal of Environmental Management*, 50, pp. 321-333.
- Brouwer, R. y Slangen, L. (1998). "Contingent Valuation of the Public Benefits of Agricultural Wildlife Management", *European Review of Agricultural Economics*, 25, pp. 53-72.
- Calatrava, Javier (1994). "Contingent Analysis of the Scenic Value of Sugar Cane in the South Tropical Coast of Granada (Spain). Some Factors Related to Willingness to Pay". Comunicación presentada en la International Conference for Agricultural Economists, Harare.
- Campos, P., De Andres, R., Urzainqui, E. y Riera, P. (1997). "El valor ambiental y comercial del Parque Natural de Monfragüe", en Azqueta Oyarzun, Diego y Pérez Pérez, Luis (eds.), pp. 193-215.
- Campos, P. y Riera, P. (1996). "Rentabilidad social de los bosques. Análisis aplicado a las dehesas y los montados ibéricos", *Información Comercial Española*, 751, pp. 47-62.
- Carson, R. T., Conaway, N. C., Alberini, A., Flores, N., Riggs, K., Vencil, J. y Winsen, J. (1992). *A Bibliography of Contingent Valuation Studies and Papers*. La Jolla, CA: NRDA Inc.
- Carson, R. T., Mitchell, R. C., Hanemann, M., Kopp, R. J., Presser, S. y Rudd, P. A. (2003). "Contingent Valuation and Lost Passive Use: Damages from the Exxon Valdez Oil Spill", *Environmental and Resource Economics*, 25, pp. 257-286.
- Ciriacy-Wantrup, S. von (1947). "Capital Returns from Soil-conservation Practices", *Journal of Farm Economics*, 29, pp. 1181-1196.
- Ciriacy-Wantrup, S. von (1952). *Resource Conservation: Economics and Policies*. Berkeley: University of California Press.
- Clawson, M. (1959). "Methods of Measuring the Demand for and Value of Outdoor Recreation". RFF Reprint, 10. Washington, DC: Resources for the Future.
- Dalmau, Eulalia (1998). *Willingness to Pay for Day Care Surgery*. Tesis doctoral. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Davis, R. K. (1963a). *The Value of Outdoor Recreation: An Economic Study of the Maine Woods*. Tesis doctoral. Department of Economics, University of Harvard.
- Davis, R. K. (1963b). "Recreation Planning as an Economic Problem", *Natural Resources Journal*, 3 (2), pp. 239-249.
- Davis, R. K. (1964). "The Value of Big Game Hunting in a Private Forest", en *Transactions of the Twenty-ninth North American Wildlife Conference*. Washington, DC : Wildlife Management Institute.
- Deacon, R. T., Brookshire, D. S., Fisher, A. C., Kneese, A. V., Kolstad, C. D., Scrogin, D., Smith, V. K, Ward, M. y Wilen J. (1998). "Research Trends and Opportunities in Environmental and Natural Resource Economics", *Environmental and Resource Economics*, 11 (3-4), pp. 383-397.
- Del Saz, Salvador (1996). *La demanda de servicios recreativos de espacios naturales: Aplicación del método de valoración contingente al Parque Natural de L'Albufera*. Tesis doctoral. Valencia: Universitat de Valencia.

- Dupuit, J. (1844). "De la mesure d'utilité des travaux publics", *Annales des ponts et chaussées*, 8 (2ª serie). Reimpresión en inglés: "On the Measurement of the Utility of Public Works", *International Economic Papers*, 2, pp. 83-110.
- Dupuit, J. (1933). "De l'utilité et de la mesure". Torino: La Riforma Sociale. Reedición de trabajos publicados en 1844 y años sucesivos.
- Hotelling, H. (1938). "The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility States". *Econometrica*, 6, pp. 242-269.
- Hotelling, H. (1949). "The Economics of Public Recreation", en *The Prewitt Report*. Washington, DC: Department of the Interior.
- HM Treasury (2003). *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. London: Treasury Guidance.
- León, C. J. (1994). *La valoración contingente del paisaje de los parques naturales del centro-occidente de Gran Canaria*. Tesis Doctoral. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Luce, R. D. y Tukey, J. W. (1964). "Simultaneous Conjoint Measurement: A New Type of Fundamental Measurement", *Journal of Mathematical Psychology*, 1, pp. 1-27.
- Mack, R. P. y Myers, S. (1965). "Outdoor Recreation", en Dorfman, Robert (ed.). *Measuring Benefits of Government Investments*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- MacMillan, D. y Duff, E. (1998). "Estimating the Non-Market Costs and Benefits of Native Woodland Restoration Using the Contingent Valuation Method", *Forestry*, 71 (3), pp. 247-259.
- Ministerio de Medio Ambiente (2002). *Plan forestal español*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Mitchell, R. y Carson, R. (1989). *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*. Washington, DC: Resources for the Future
- National Park Service (1949). *The Economics of Public Recreation: An Economic Study of the Monetary Evaluation of Recreation in the National Parks*. Washington DC.
- Navrud, S. (ed.) (1992). *Pricing the European Environment*. Oslo/Oxford: Scandinavian University Press/Oxford University Press.
- Navrud, S. y Pruckner, G. J. (1997). "Environmental Valuation. To Use or not to Use? A Comparative Study of the United States and Europe", *Environmental and Resource Economics*, 10, pp. 1-26.
- OECD (2001). *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture*. Paris.
- Pinto, J. L., Sánchez, F. y Rovira, J. (1998). "Valoración monetaria de medicinas: el caso del Ganciclovir Oral", *Hacienda Pública Española*, 147, pp. 171-182.
- Prada Blanco, A. (dir.) (2001). *Valoración económica del patrimonio natural*, A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza/Banco Pastor.
- Prada Blanco, A., Vázquez Rodríguez, M. X. y Soliño Millán, M. (2005). *Beneficios y costes sociales en la conservación de la Red Natura 2000*. Fundación Caixa Galicia/CIEF (Centro de Investigación Económica y Financiera).
- Randall, A., Ives, B. C. y Eastman, C. (1974). "Bidding Games for Valuation of Aesthetic Environmental Improvements", *Journal of Environmental Economics and Management*, 1, pp. 132-149.
- Randall, A. y Peterson, G. L. (1984). "The Value of Wildlife Benefits: An Overview", en Peterson, G. L. y Randall, A. (eds). *Valuation of Wildlife Resource Benefits*. Boulder, CO: Westview Press.
- Rebolledo, D. y Pérez Pérez, L. (1994). "Valoración contingente de bienes ambientales: aplicación del Parque Natural de la Dehesa del Moncayo". Working Paper 94/6. Servicio de Investigación Agraria, Diputación General de Aragón.
- Regulatory Impact Unit (2003). *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*. London: Cabinet Office.
- Ridker, R. (1967). *Economic Costs of Air Pollution*. New Cork: Praeger.
- Ridker, R. G. y Henning, J. A. (1967). "The Determinants of Residential Property Values with Special Reference to Air Pollution", *Review of Economics and Statistics*, 49, pp. 246-257.
- Riera, P. (1991). "La metodologia cost-benefici. Una aplicació als cinturons de ronda de Barcelona". Tesis doctoral. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

- Riera, P. (1993). *Rentabilidad social de las infraestructuras: las rondas de Barcelona*. Madrid: Civitas.
- Riera, P. (1995). *Beneficio social del pasillo verde ferroviario de Madrid*. Madrid: Noesis.
- Riera, P. (1997). "The Use of Contingent Ranking for Variations in Air Quality Valuation Due to Transportation Projects", en PTRC *Transport, Highways and Planning*. Seminars C and D, September. London: PTRC Education and Research Services Ltd, pp. 465-480.
- Riera, P. y Penín, R. (2000). "Air Quality Valuation Using Contingent Ranking", en Ortúzar, Juan de Dios (ed.). *Stated Preference Modelling Techniques*. London: PTRC Education and Research Services Ltd, pp. 347-365.
- Rosen, S. (1974). "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition", *Journal of Political Economy*, 82, pp. 34-55.
- Soliño, M. (2003). "Nuevas políticas silvo-ambientales en espacios rurales de la Red Natura 2000: una aplicación a la región atlántica de la península Ibérica", *Revista Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales*, 12 (3), pp. 57-72.
- Sundseth, K. y Hanley, N. (eds.) (2002). *Natura 2000 Newsletter*, 15 (may 2002). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Trice, A. H. y Wood, S. E. (1958). "Measurement of Recreation Benefits", *Land Economics*, 32, pp. 195-207.
- Vázquez, M. X. (2001a). "Transferability of Recreational Benefits from Natural Areas. Spanish Experiences", *Mediterranean Perspectives and Proposals. Journal of Economics, Agriculture and Environment*, 1 (3), pp. 45-25.
- Vázquez, M. X. (2001b). *Valoración económica de los efectos de la contaminación en la salud*. Tesis doctoral. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Virani, S. y Graham, S. (1998). *Economic Evaluation of Environmental Policies and Legislation*. Risk & Policy Analysts Limited: Final Report prepared for European Commission Directorate General III (Industrial Affairs).
- Wildert, S. (1994). "Stated Preference Studies. The Design Affects the Results". Comunicación presentada en la VII Conference on Travel Behaviour, 13-17 junio, Santiago, Chile.
- Willis, K. y Garrod, G. (1994). "The Ultimate Test. Measuring the Benefits of ESAs", en Whitby, M. *Incentives for Countryside Management. The case of Environmentally Sensitive Areas*. Cambridge: CAB International.
- Willis, K. G., Garrod, G., Benson, J. y Carter, M. (1996). "Benefits and Costs of the Wildlife Enhancement Scheme: A Case Study of the Pevensy Levels", *Journal of Environmental Planning and Management*, 39 (3), pp. 387-401.
- Wilson, G. A. y Hart, K. (2001). "Farmer Participation in Agri-Environmental Schemes: Towards Conservation Oriented Thinking", *Sociologia Ruralis*, 41 (2), pp. 254-274.
- Xunta de Galicia (2001). *O monte galego en cifras*. Santiago de Compostela: Dirección Xeral de Montes e Medio Ambiente Natural, Consellería de Medio Ambiente.

La participación laboral de las mujeres: un reto para el bienestar social¹



La incorporación de las mujeres al empleo constituye uno de los cambios sociales más relevantes que están afrontando las sociedades industriales avanzadas. Pero a pesar de constituir una tendencia generalizada, sus características, alcance y consecuencias desde el punto de vista tanto del bienestar individual como colectivo son dispares dependiendo del marco político-institucional de cada país. En este artículo se revisan las políticas desarrolladas en España con el fin de favorecer la participación laboral de las mujeres, aproximando una reflexión global sobre su alcance y efectividad.&

& Palabras clave: participación laboral femenina, igualdad de género, políticas a favor de las mujeres, evaluación de políticas públicas

INTRODUCCIÓN

La creciente presencia de las mujeres en la actividad laboral, el cambio social más importante de las últimas décadas según algunos autores (Maruani, 2002), supone un desafío de múltiples frentes para el equilibrio de bienestar de las sociedades contemporáneas. Lo es, además, de manera particular en España, donde la sociedad en su conjunto, y en particular su mitad femenina, han vivido un acelerado y profundo proceso de transformación en las últimas décadas (González y Requena, 2005; Jurado, 2005).

Si el proceso creciente de incorporación de las mujeres al empleo es una constante en los países desarrollados occidentales, el calado y el ritmo con que se ha producido en nuestro país no tiene parangón (Cousins, 2005b). Más de la mitad de los empleos creados durante el reciente período expansivo del empleo han sido ocupados por mujeres, lo que ha hecho que incrementasen su tasa de participación al doble del ritmo que los varones, pasando del 26% al 42% entre 1996 y 2006 (EPA, segundos trimestres; INE, <http://www.ine.es>).

Pero la intensidad de la participación es sólo una parte de la historia, quizá la menos relevante. Las mujeres españolas se incorporan ahora más tarde a la actividad y se retiran después, incrementando significativamente no sólo la intensidad de su participación en la actividad sino su compromiso y dedicación a lo largo del tiempo. Ello ha dado lugar a una reorganización del perfil de edad de actividad de las mujeres que, ligada al incremento de su nivel formativo², ha impulsado a una transformación completa de sus biografías de actividad (Garrido, 1993). Esta reorganización ha afectado igualmente a ese otro tipo de actividad que consiste en la crianza de los hijos. Las españolas tienen menos hijos y los tienen más tarde, favoreciendo una caída de la fecundidad que ha despertado todas las alarmas³ (Bernardi, 2003; Delgado, 2004). Además, contrariamente a lo que ocurre en otros países, este retraso en el calendario de la maternidad amenaza cada vez más con convertirse en una pérdida irreparable (Esping-Andersen, 2004).

La incorporación de las mujeres al empleo supone una presión adicional sobre los sistemas de protección social; una presión que se concreta, por una parte, en la demanda de provisión de servicios de atención y cuidado de los niños y de las personas dependientes que facilite el reajuste en la dedicación de las tradicionales "cuidadoras" a otras tareas y, por otra, en condiciones de empleo adecuadas, que faciliten la flexibilidad en la compatibilización de las responsabilidades familiares y laborales y, al tiempo, garanticen la igualdad de oportunidades dentro del mercado. Cuando alguno de estos dos ejes falla, el "ajuste" entre las dos responsabilidades recae principalmente sobre las mujeres, dando lugar a equilibrios inestables entre el bienestar individual y colectivo (Moreno y Salido, 2006).

Y es que si, por una parte, la incorporación de las mujeres al empleo se ha convertido cada vez más en un requisito para hacer frente a los nuevos desafíos de los estados del bienestar contemporáneos, asociados al envejecimiento de la población y la globalización de los mercados; por otra, amenaza con desbordar la propia capacidad de los sistemas de protección social para mantener garantías suficientes a todos los ciudadanos. Las mujeres se convierten así en un eje central del nuevo equilibrio social (Esping-Andersen, 2002: 71).

Es evidente que las necesidades sociales han cambiado. El viejo modelo de protección social basado en el sustentador varón, ligado a un empleo industrial "para toda la vida", entró en crisis hace tiempo. Las mujeres tienen un nuevo protagonismo social y, acorde con él, demandan posiciones dentro del mercado de trabajo que permitan cerrar el círculo del cam-

bio social. Pero los instrumentos no se adecuan con facilidad a las nuevas demandas. Del ajuste entre esas nuevas demandas y los instrumentos de política social depende, sin embargo, el éxito de esta transición (Cousins, 2005b).

España, ejemplo de lo que algunos llaman “régimen mediterráneo” de bienestar (Moreno, 2000; Ferrera, 1996) –lo que otros han llamado un “régimen de política social sesgado por el género” (*gendered*) (Cousins, 2005a)– y de un rápido e intenso cambio social en todos los órdenes, constituye un caso singular para estudiar este proceso de reequilibrio entre los órdenes del mercado, la familia y el Estado.

El resto del trabajo se organiza como sigue. En primer lugar, repasaremos las diversas estrategias a través de las que se produce el incremento de la participación de las mujeres, intentando identificar las peculiaridades de España en comparación con otros países del entorno europeo. En segundo lugar, exploraremos el espacio de la política, el reino de lo posible. Veremos cómo la participación laboral femenina se ha ido transformando en un objeto de interés político y cómo esto ha ido transformando su naturaleza. En tercer lugar, se examina con mayor detenimiento las políticas concretas desarrolladas en nuestro país, valorando el alcance y efectividad de las medidas que se han venido desarrollando en los últimos tiempos. Finalmente, el trabajo se cierra con algunas reflexiones sobre los retos pendientes de cara a una plena incorporación de las mujeres a la actividad laboral.

REGÍMENES DE BIENESTAR Y PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA: HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Podemos pensar que la forma en que se desenvuelve la vida de los individuos gira en torno a un doble contrato social, que afecta al tiempo a las relaciones de empleo y las relaciones de género (Boje y Leira, 2000a). La forma en que se defina el “contrato de género”⁴ condiciona la naturaleza y alcance del “contrato de empleo”. El modelo de varón sustentador se corresponde con una dedicación a tiempo completo de los varones al trabajo extradoméstico, que se complementa con una dedicación inexistente –o, cuando menos, subsidiaria– de las mujeres a este tipo de tareas. Por su parte, el modelo de doble ingreso ofrece una mayor probabilidad de que ambos cónyuges desarrollen carreras laborales estables y duraderas. Uno y otro representan formas de organización del bienestar familiar, pero también del bienestar colectivo, radicalmente distintas. Pero no se trata de una relación libre entre los individuos, las familias y el mercado. El sello de este doble contrato social lo pone el Estado, dando lugar a diferentes regímenes de bienestar de género o *genderfare* (por alusión al término inglés *welfare*) (Duncan y Pfau-Effinger, 2000). Diferentes configuraciones institucionales ofrecen garantías y oportunidades diversas para el acomodo del contrato de empleo y el contrato de género, dando lugar a escenarios también diferentes desde el punto de vista de la naturaleza e intensidad de la desigualdad de género (Rubery *et al.*, 1998).

Las medidas desarrolladas desde el Estado condicionan en gran medida la capacidad de incorporación de las mujeres al empleo, favoreciendo diversos arreglos en el dilema de la conciliación (Boje y Almqvist, 2000; Gornick, 2000: 114). Cuando la ayuda del Estado es escasa o insuficiente, la conciliación se desarrolla a través de dos estrategias básicas: la doble carga, es decir, la acumulación simultánea de la doble responsabilidad laboral y familiar, o la secuenciación de las dedicaciones, ambas con una repercusión negativa tanto en el plano individual como social (Taylor-Gooby, 2004; Moreno, 2004).

En el primer caso, la sobrecarga femenina se resuelve a través de un equilibrio inestable entre el número de horas dedicadas a la actividad doméstica y extradoméstica. Este equilibrio se apoya a veces en la reducción o flexibilización de la jornada de trabajo fuera del hogar, a través fundamentalmente del trabajo a tiempo parcial. Este es un recurso extendido en algunos países, como Holanda (donde el 61% de las mujeres lo hace a tiempo parcial) o, en menor medida, Dinamarca, Suecia, Luxemburgo o Francia (Comisión Europea, 2005). La "solución" pasa entonces por la disminución de la intensidad de la dedicación de las mujeres al empleo, dejando en gran medida inalterados los patrones de división sexual del trabajo.

Otras veces, la incorporación al empleo de las mujeres se hace mayoritariamente a través del trabajo a tiempo completo, como es el caso de España. Si el principio de Arquímedes sirviera también para explicar la dinámica social, entonces la mayor dedicación de las mujeres al empleo debería acarrear una reorganización equivalente del reparto real de tareas dentro del hogar. Sin embargo, las relaciones de género no parecen ceñirse a la lógica de los fluidos y las mujeres continúan mayoritariamente ocupándose de las labores de cuidado y crianza de los hijos aún a pesar de su mayor dedicación a la actividad (Durán, 1988, 2002).

Esta "estrategia" obliga a las mujeres a desarrollar una doble carrera en su sentido más literal, a través del alargamiento hasta límites imposibles de la jornada "laboral" y la renuncia al propio tiempo de ocio. Entonces la sobrecarga se vuelve una estrategia insostenible a largo plazo, con graves consecuencias desde el punto de vista de la calidad de vida y el bienestar individual y colectivo. Esta situación puede dar lugar a una erosión profunda de las bases de la responsabilidad, con manifestaciones diversas, que irían desde el rechazo a asumir las responsabilidades familiares –a través de conductas "arreproductivas"– a la revuelta fiscal (Saraceno, 2000: 151; Baizán, 2005).

En España, la sobrecarga habría sido especialmente aguda para una cohorte de mujeres que, sumándose de manera temprana a la corriente de mayor participación laboral, compatibiliza la dedicación familiar y laboral a través de la acumulación de tareas, sin encontrar apoyo alguno salvo en la solidaridad familiar intergeneracional. El carácter épico de estas trayectorias ha invitado a utilizar el término de "supermujeres" para designarlas (Moreno, 2000, 2004; Moreno y Salido, 2006). La sustitución y delegación del trabajo entre mujeres, especialmente de distintas generaciones –el 40% serían abuelas–, puede considerarse como una forma de solidaridad altruista desarrollada en un momento de rápido cambio social, protagonizado por las primeras generaciones de madres trabajadoras a tiempo completo, pero insostenible a medio-largo plazo (Fernández Cordón y Tobío, 2005: 31; Kriz, 2005).

La otra estrategia citada consiste en la secuenciación de la dedicación a la actividad doméstica y extradoméstica. Entonces la "sobrecarga" afecta a la capacidad para tener hijos, retrasando en el tiempo la decisión de cuándo tenerlos y elevando su coste relativo. El dilema de la "compatibilización" se convierte así en un problema social de primer orden, que afecta a la capacidad para la formación de familia y la reproducción de las generaciones futuras (Esping-Andersen, 1999, 2004; González, 2006).

Las generaciones más jóvenes de españolas parecen haber optado por esta solución a juzgar por la caída de la natalidad y el retraso en la fecundidad y el matrimonio que se observa⁵. Aunque estas tendencias de cambio se encuentran generalizadas en el conjunto de los países de la Unión Europea, España destaca como el país en el que más rápido y con mayor intensidad se ha producido. Es el "mundo vuelto al revés" (Castles, 2003), donde los valores tradicionales de familia y la casi total ausencia de políticas a favor de la incorporación de las

mujeres al empleo se combina con las tendencias más acusadas de caída de la fecundidad e incorporación de las mujeres al empleo. Mientras esto ocurre en los países del sur, en los países del norte de Europa, con patrones de organización familiar menos convencionales y políticas de apoyo a la familia más generosas, es donde la fecundidad obtiene los valores más altos y se combina con tasas de participación también más elevadas.

Por último, cuando la compatibilización no es posible, sólo queda la opción de elegir entre trabajar fuera o dentro del hogar. El "voto con los pies" del que habló Hartmann –desaparecer de la escena doméstica y dejar que los demás se las arreglen– es una de ellas. Esta estrategia la llevan a cabo con frecuencia mujeres con un nivel formativo elevado, que desarrollan carreras de tipo profesional y cuentan con capacidad económica suficiente para sustituir su fuerza de trabajo dentro del hogar. La otra es, claro está, la permanencia en el hogar y la renuncia a la actividad extradoméstica. Todo depende del coste-oportunidad de salir a trabajar o quedarse en casa, decisión especialmente difícil si hay niños u otras personas dependientes que requieran cuidado dentro del hogar y si los servicios que pueden facilitar la sustitución del ama de casa son escasos, de mala calidad o a un coste excesivo (González y Vidal, 2005).

La tabla 1 recoge las tasas de empleo y desempleo para las mujeres y hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 49 años de edad en los países de la UE-15, así como las tasas de fecundidad correspondientes. Un simple vistazo ilustra la existencia de, al menos, tres grupos distintos de países. En primer lugar, los países nórdicos muestran tasas elevadas y bastante parejas de ocupación para ambos sexos. Las suecas, danesas y finlandesas son, por este orden, las que más trabajan dentro de la UE-15, situándose también en el grupo de las que más hijos tienen. En el otro extremo, los países del sur –Grecia, Italia y España, también por este orden– presentan las tasas de participación femenina y de fecundidad más bajas. En medio, un variado conjunto de países, entre los que se encuentran aquellos que –de acuerdo con la tipología de Esping-Andersen– serían clasificados dentro del régimen de bienestar continental o corporativista, muestran tasas relativamente elevadas de participación. Desde el punto de vista de la fecundidad, destacan Irlanda y Francia (con 1,97 y 1,89 hijos por mujer en edad fértil), los dos únicos países de la UE-15 que se aproximan al valor de reemplazo (2,1) y que escapan a la lógica de la clasificación de regímenes de bienestar clásica (Esping-Andersen, 1990, 1999).

Tabla 1. TASAS DE OCUPACIÓN Y DESEMPLEO EN LA UE-15 POR SEXO (15-49 AÑOS) Y TASAS DE FECUNDIDAD (2002)

	TASA DE OCUPACIÓN			TASA DE DESEMPLEO			Tasa de fecundidad
	Mujeres	Hombres	Diferencia	Mujeres	Hombres	Diferencia	
Alemania	69,1	79,8	10,7	9,6	10,4	0,8	1,31
Austria	76,7	90,1	13,4	4,7	3,9	-0,8	1,40
Bélgica	71,8	87,2	15,4	7,6	6,4	-1,2	1,62
Dinamarca	80,3	88,2	7,9	5,1	4,2	-0,9	1,72
España	61,1	87,2	26,1	14,4	7,2	-7,2	1,25
Finlandia	77,7	84,2	6,5	8,2	7,3	-0,8	1,72
Francia	73,4	86,4	13,1	9,0	6,8	-2,3	1,89
Grecia	58,1	86,1	28	15,1	5,7	-9,4	1,25
Holanda	75,8	90,3	14,5	4,5	3,8	-0,7	1,73
Irlanda	67,7	88,9(*)	21,2	3,5	4,6	1,2	1,97
Italia	59,6	86,9	27,3	9,1	5,4	-3,7	1,26
Luxemburgo	66,3	90,9	24,7	6,5	2,4	-4,0	1,63
Portugal	77,5	89,4	11,9	7,0	4,9	-2,1	1,47
Reino Unido	73,6	85,2	11,7	3,6	3,9	0,3	1,64
Suecia	81	85,4	4,5	5,4	5,9	0,5	1,65
UE	68,8	84,4	15,6	9,4	7,4	-1,9	1,57

Nota: Se define la tasa de desempleo como el porcentaje de la población parada de 15 a 64 años respecto a la población activa de ese mismo grupo de edad. (*) Datos poco fiables o inciertos.

Fuente: Fundación Encuentro (2006) y Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>).

Con una política de ayuda a las familias prácticamente inexistente o, cuando menos, poco desarrollada (Flaquer, 2000) y patrones de reparto de la responsabilidad doméstica con fuerte resistencia al cambio (Durán, 1988; Valiente, 2005), el incremento de la participación laboral femenina que ha tenido lugar en las últimas décadas en nuestro país se puede decir que se ha realizado a costa del sobre esfuerzo de las españolas. Los síntomas de este sobre esfuerzo parecen repetirse de manera sistemática en los países del sur de Europa.

Como hemos visto, aunque el incremento de la presencia de las mujeres en el mercado puede ser considerado una tendencia generalizada en las sociedades occidentales avanzadas, sus características, alcance y consecuencias varían ampliamente en los distintos países. A continuación exploraremos cómo ha evolucionado ese marco institucional en España y cómo la incorporación de las mujeres al empleo ha ido cobrando carta de naturaleza como problema de primer orden en la agenda política.

LA PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA EN LA AGENDA POLÍTICA: DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES A LA CONCILIACIÓN

La participación laboral de las mujeres ha realizado un largo recorrido como objeto de reflexión y acción política a lo largo de las últimas tres décadas. En un primer momento, la participación laboral aparece como una extensión del objetivo de la igualdad de oportunidades y no irá sino muy lentamente siendo definida como un objetivo específico en sí misma.

Cuando lo consiga, la igualdad pasará a constituir una especie de adorno formal, un acompañamiento del verdadero objetivo, que no es otro que la eficiencia económica.

Cuando a finales de los años setenta se instaura definitivamente un régimen democrático en nuestro país, la principal tarea que tuvieron que afrontar los primeros gobiernos democráticos fue la de construir un marco legal que convirtiera a las mujeres en ciudadanas de pleno derecho y en igualdad de condiciones con respecto a los varones (Salido y Arriba, 2005: 165).

La igualdad formal constituyó así el eje en torno al que se articularon las primeras políticas a favor de las mujeres en la etapa democrática, garantizando por fin un derecho de titularidad individual desligado de su condición de cónyuges o madres dentro de la familia. En buena lógica, la lucha contra todo obstáculo que se interpusiera en la consecución del fin de la igualdad de oportunidades inspiró el diseño de las primeras políticas a favor de las mujeres. Estas encontraron un marco de referencia y de legitimidad importante en la Década internacional de la mujer de las Naciones Unidas (1975) y en los primeros programas de acción comunitaria para la igualdad entre mujeres y hombres (1983-85 y 1986-90), orientados principalmente hacia la consecución de la igualdad en el ámbito del empleo. La inserción laboral de las mujeres, la igualdad en las condiciones de trabajo y la lucha contra la segregación constituyeron su ámbito de preocupación más preciso (Fernández Cordón y Tobío, 2005: 54).

En nuestro país, el deseo expreso de hacer de la lucha contra la discriminación una preocupación central desde el punto de vista de la agenda política se materializa en primera instancia en la creación de una Unidad de la Mujer dentro del Ministerio de Cultura (1980) y en la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, ratificada por nuestro país en 1984. Apenas tres años más tarde, se constituía a instancias del primer gobierno socialista el Instituto de la Mujer⁶, que se convertiría en el principal instrumento de promoción y desarrollo de las políticas de igualdad de oportunidades, inaugurando el desarrollo de un 'feminismo de Estado' que caracterizaría la primera etapa de las políticas a favor de las mujeres en España (Bustelo, 2004).

Los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (PIOM), inspirados en sus homónimos europeos, serán los ejes sobre los que se va a ir construyendo la política española de igualdad de género. El panorama a finales de la década de los ochenta, cuando finalmente los planes de igualdad arrancan en nuestro país, no era precisamente halagüeño. En la propia justificación de motivos del I PIOM (1988-90) se reconoce que se hacían necesarios pasos que fueran más allá del desarrollo legislativo acometido hasta el momento. Es el cambio en los valores sobre los que se apoya y legitima la desigualdad entre los sexos el que es necesario acometer. La lucha contra la discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo y en las relaciones laborales, la mejora del conocimiento de la situación social de las mujeres, especialmente en relación al trabajo, y el aumento de la información ocupacional y para el empleo constituyen los principales objetivos de estas primeras actuaciones.

La IV Conferencia de Beijing (1995) marca un nuevo hito en el camino hacia la igualdad de oportunidades. En ella se habla por primera vez de *mainstreaming* o "transversalidad", concepto que invita a superar la visión de la igualdad de oportunidades como una cuestión relativa únicamente a las mujeres, destacando la necesidad de entenderla como un criterio de justicia social.

Este principio irá, de manera lenta pero persistente, permeando las políticas orientadas a la igualdad a nivel europeo y nacional hasta ser finalmente institucionalizado en el Tratado de Amsterdam (1997)⁷. En España, este principio encuentra acomodo en el III PIOM (1997-2000), que toma por primera vez como un objetivo prioritario "la reforma de estructuras que

actualmente dificultan la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres dentro del mercado laboral” (Instituto de la Mujer, 1997: 41). Para ello se considera imprescindible un reparto paritario entre hombres y mujeres de la vida familiar y laboral. Se proponen así una serie de medidas estructurales, dirigidas literalmente a conseguir un acceso real, con plenitud de derechos sociales y económicos, del colectivo femenino al mundo laboral⁸. Esta iniciativa representa, tal como se dice en la exposición de motivos del III PIOM, “el primer paso para la implicación y movilización de todas las políticas y medidas generales, con el propósito decisivo de alcanzar la igualdad” (Instituto de la Mujer, 1997: 12). Se inicia así el avance hacia la definición de la discriminación sexual como un fenómeno anclado en la existencia de estructuras y formas de comportamiento que, bajo la apariencia de igualdad formal, perpetúan la desigualdad real entre los sexos. Esta perspectiva no se introducirá de hecho hasta el IV PIOM (2003-06), orientado por fin de manera explícita y en su totalidad por el principio de *mainstreaming*.

Este cuarto plan está inspirado en dos principios fundamentales: el de *mainstreaming*, entendido como la “promoción y la defensa del principio de igualdad entre hombres y mujeres en todas las actividades y políticas, a todos los niveles”, y el de cooperación y coordinación entre todos los agentes implicados en la defensa y garantía de la igualdad de oportunidades (administraciones públicas, agentes sociales, ONG y sociedad en general), de manera que sea posible la penetración de las políticas de género en todos los ámbitos (Instituto de la Mujer, <http://www.mtas.es>). La introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas se convierte en una de sus áreas prioritarias, con el fin expreso de introducir el principio de *mainstreaming* en todas las políticas, planes y estrategias que se diseñen.

Otro de los instrumentos esenciales en la política a favor de las mujeres en nuestro país son los planes nacionales de acción para el empleo (PNAE). También bajo el marco de las iniciativas europeas, el PNAE de 1999 incluye por primera vez un pilar dedicado a “reforzar la política de igualdad de oportunidades” (pilar IV) con el objetivo de hacerla avanzar hacia una participación paritaria de las mujeres en el mercado laboral⁹. El incremento de la ocupación femenina ha constituido un objetivo prioritario de los planes de empleo, que han contemplado medidas orientadas tanto a la demanda (aumento de la empleabilidad de las mujeres a través de su acceso prioritario a los programas de fomento de empleo) como a la oferta (mejora de la calidad de la mano de obra femenina y su disponibilidad para el empleo), sobre las que volveremos más adelante.

La Agenda social europea constituye la principal referencia en los desarrollos recientes de la política a favor de las mujeres (Consejo Europeo, 2001). De ella arranca la Estrategia europea por el empleo, a partir de la que se define una nueva Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre mujeres y hombres (2000-2005) que sustituye a los programas de acción comunitaria. Esta nueva estrategia obedece al objetivo de convertir a la Unión Europea en “la economía más competitiva y dinámica del mundo” para el año 2010, defendiendo un modelo que combina el crecimiento económico –“más y mejores empleos”– y la defensa del modelo social europeo –“mayor cohesión social”–. Desde esta perspectiva, la participación laboral activa de las mujeres y la reducción de las desigualdades entre los sexos se convierten en requisitos insoslayables en el avance hacia los objetivos estratégicos de la Unión Europea. De este modo, las políticas de conciliación aparecen como la clave de la política europea de empleo, y la incorporación de las mujeres al empleo, por fin, como un objeto de preocupación política de primer nivel.

Coincidiendo con el impulso europeo, las políticas de conciliación entran en la agenda política española a través del primer gobierno del Partido Popular (1996-2000), que hizo de la familia uno de los ejes de su acción política y de las medidas de conciliación una de sus principales innovaciones legislativas. La conciliación verá la luz en el ordenamiento español a través de Ley de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (Ley 39/1999, de 5 de noviembre) y, posteriormente, del Plan integral de apoyo a la familia (2001-2004)¹⁰ (ley de 8 de noviembre de 2001)¹¹, desarrollos legislativos con los que España no hace sino aplicar la normativa europea, de obligada transposición para los estados miembros¹². Ambos vienen a responder, con veinte años de retraso, al doble mandato constitucional de “protección social, económica y jurídica de la familia” y promoción de “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas” (Constitución española de 1978, artículos 39.1 y 9.2, respectivamente). Se puede decir que, en este punto, la política a favor de la participación laboral de las mujeres toma definitivamente en España el rumbo de la conciliación. Posteriormente, se profundizará en su desarrollo a través de una serie de medidas encaminadas a compatibilizar las estrategias de conciliación y la igualdad de oportunidades, entre las que destacan las futuras leyes de igualdad y de dependencia, ambas en trámite parlamentario¹³.

A pesar de la creciente relevancia de este tipo de políticas, la conciliación tiene sus partidarios y sus detractores. El debate se ha centrado en el papel que las políticas de conciliación tienen en la vida de las mujeres. Según sus defensores, la conciliación, al posibilitar a las mujeres dejar el hogar y fortalecer sus lazos en el mercado de trabajo, supondría un apoyo a la transición del modelo de familia de varón sustentador (*male breadwinner model*) hacia un modelo familiar de doble ingreso (*dual earner model*) (Fernández Cordón y Tobío, 2005). El modelo de doble ingreso embarcaría a varones y mujeres de forma igualitaria en el trabajo asalariado y en el trabajo no remunerado en el hogar, favoreciendo la eliminación de las diferencias de género en el uso del tiempo (Gornick, 2000).

Para otros autores, en cambio, las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar no rompen con las asunciones sobre las relaciones de género, ya que no inciden en las pautas de distribución del trabajo doméstico y de cuidado desarrollado en el ámbito privado, otorgando un papel secundario a la participación laboral de la mujer (Durán, 2002; Larsen, Taylor-Gooby y Kananen, 2004). Habría que impulsar el desarrollo de auténticas leyes de igualdad de género, que fuesen más allá de la regulación de la esfera de lo público para remover las bases de la división sexual del trabajo. Esta es la línea que parece seguir en la actualidad la política social española de acuerdo con sus últimos desarrollos.

En realidad, la efectividad de las políticas de conciliación sobre la vida de las mujeres depende de la concepción del papel social de la mujer y de la orientación de las políticas de igualdad de oportunidades desarrolladas por los gobiernos (Lewis, 1992, 1997). Donde el estereotipo que predomina es el de las mujeres como principales protagonistas y responsables del cuidado familiar, las políticas de conciliación tienden a enfocarse hacia la participación a tiempo parcial o bien dejan en manos de las mujeres la resolución del conflicto en el ámbito privado, reforzando indirectamente un modelo tradicional de familia basado en la figura del varón sustentador. Por el contrario, las medidas a favor del aumento de las responsabilidades domésticas y familiares de los varones responden a concepciones más radicales, que pretenden una remodelación en profundidad de las formas tradicionales de la división sexual del trabajo. El uso principalmente femenino de este tipo de medidas puede no obstante tener efectos perversos sobre la cali-

dad del empleo femenino, dificultando la eliminación real de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres dentro del mercado de trabajo.

A continuación realizaremos un breve repaso de los principales avances que se han producido en la aplicación de las políticas de conciliación en nuestro país, abriendo el espacio para el debate sobre su alcance y efectividad, así como sobre los principales obstáculos que se dibujan de cara al futuro en el escenario español.

LA CONCILIACIÓN LABORAL EN ESPAÑA: BALANCE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Como señalamos anteriormente, el debate sobre la conciliación llega a nuestro país gracias a un doble padrino: el de las directivas europeas –reflejo de la preocupación generalizada por la caída de la natalidad y por la sostenibilidad de los sistemas de protección social– y el viraje conservador hacia la familia que llevan a cabo los gobiernos del Partido Popular. De ser un tema inexistente en la agenda política pasa así en poco tiempo a ocupar un lugar central en la agenda de los agentes sociales, los gobiernos y las administraciones, con el consiguiente peligro de vaciamiento de contenido y banalización (Fernández Cordón y Tobío, 2005: 8).

Las medidas de conciliación se han orientado en dos sentidos: la flexibilización del tiempo de trabajo y la mejora de las condiciones de vida de las madres trabajadoras y de sus familias. Junto a ellas, habría que contemplar las destinadas a incentivar la contratación de las mujeres y su adecuada representación dentro del mercado de trabajo, que, no siendo propiamente medidas de conciliación, están orientadas a favorecer la integración efectiva de las mujeres en la actividad laboral (esto es, al menos, una de las dos partes del dilema de la conciliación).

LA FLEXIBILIZACIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO

Esta se puede abordar a través de dos estrategias distintas que responden también a fines dispares: la reducción o flexibilización de la jornada laboral y las licencias parentales para el cuidado de hijos o familiares dependientes.

En principio, el objetivo de la primera estrategia, que tiene su máxima expresión en el trabajo a tiempo parcial, es hacer compatible, a través de la reducción del número de horas de trabajo, la dedicación simultánea a distintos tipos de actividad, ampliando así el margen de elección individual. En este sentido constituye un instrumento esencial en la conciliación de la vida profesional y familiar. De hecho, el trabajo a tiempo parcial constituye la clave de las altas tasas de participación laboral de algunos países, como Holanda, o la misma Suecia (Comisión Europea, 2006b). Pero no ocurre así en España, donde la tasa se mantiene estable en torno al 8%, casi diez puntos por debajo de la media de la Unión Europea. El empleo a tiempo parcial ha constituido en nuestro país más un recurso general de fomento del empleo, en gran medida acompañado de pérdida de derechos y cobertura respecto al empleo a tiempo completo, que un instrumento para la conciliación. Aun así, el crecimiento experimentado durante la pasada década ha sido principalmente debido a las mujeres¹⁴ (Marbán, 2005: 93).

En cualquier caso, el alto índice de feminización del trabajo a tiempo parcial (que ronda el 80% en el conjunto de la Unión Europea) abre importantes dudas sobre la efectividad de estas medidas como instrumentos de redistribución efectiva de las oportunidades de los hombres y las mujeres en el mercado de trabajo y fuera de él, ello sin considerar los problemas adicionales de cobertura social, especialmente cuando –como es el caso de España– se vincula masivamente a la temporalidad. Entonces, las desigualdades salariales y la falta de opor-

tunidades de promoción y carrera profesional se multiplican (Dex, 1997). Quizá por ello la mayoría de las personas que se encuentra en situación de trabajo a tiempo parcial declara que no fue por deseo propio.

Por otra parte, la flexibilización se puede conseguir a través de la concesión de licencias que permitan alternar la actividad extradoméstica con el cuidado de hijos o personas dependientes. Si la reducción de la jornada persigue el fin de simultanear dos tipos de actividad, los permisos parentales implican una reorganización del equilibrio entre la familia y el mercado, incentivando la secuenciación de los dos tipos de actividad.

Orientadas a que los progenitores cuiden dentro del hogar de sus retoños, estas medidas tienden no obstante a desincentivar el compromiso de las mujeres con la actividad extradoméstica, lo que incrementa el riesgo de no retorno y limita las oportunidades de progreso laboral de las mujeres (Fernández Cordón y Tobío, 2005: 62). Esto las hace controvertidas para muchos, que ven en ellas un instrumento de perpetuación de la posición secundaria de las mujeres dentro y fuera del hogar (Lewis, 1992, 1997).

Su efecto sobre la participación varía no obstante dependiendo del alcance y la naturaleza de las mismas. Cuando la compensación económica es suficientemente generosa y se otorga a los padres y madres trabajadores, supone la desmercantilización del trabajo de cuidado, que queda reubicado en el ámbito familiar (Fernández Cordón y Tobío, 2005: 56). Este es el espíritu de las políticas de este tipo aplicadas en los países nórdicos, que buscan deliberadamente un mayor equilibrio entre las esferas del mercado y la familia, priorizando esta última en detrimento de la primera¹⁵. En los últimos tiempos estas políticas se han extendido a algunos países¹⁶ en forma de permisos parentales exclusivos para padres, bajo el lema de "lo usas o lo pierdes" (*'use it or lose it'*), lo que ha disparado su efectividad (Fernández Cordón y Tobío, 2005: 57; Boje y Almqvist, 2000). Sin duda, la desigualdad salarial por sexo juega también en contra del disfrute por parte de los varones de estos permisos, ya que sus ingresos en la mayoría de los casos son los que constituyen la principal fuente de ingresos del hogar: un 38% de los hombres europeos sostiene que tomaría los permisos familiares en mayor medida si la compensación económica fuera adecuada (CES, 2004).

Cuando las licencias no son suficientemente generosas (o no están remuneradas en absoluto) y no resultan accesibles de forma igualitaria para ambos sexos, la invitación a la retirada se hace tan sólo a un público selecto. Esta invitación 'VIP' abre la puerta de salida del mercado sólo a un grupo escogido de mujeres: aquellas que puedan permitirse abandonar su puesto sin temer por su carrera laboral (empleadas públicas o trabajadoras no cualificadas, para quienes la ausencia no representa una pérdida de la posición relativa en la carrera profesional) o aquellas para las que el coste de oportunidad de trabajar y buscar servicios de cuidado sustitutivos resulta demasiado elevado. Este es el patrón típico de estados como el Reino Unido, donde un elevado porcentaje de las mujeres abandona la actividad para luego retomarla tras haber cumplido el ciclo de la maternidad (Dex, 1987, 1997). La existencia de servicios de atención y cuidado para niños pequeños y personas dependientes adecuados resulta decisiva en este punto.

Resumiendo, las principales críticas a este tipo de medidas de flexibilización del tiempo tienen que ver con su falta de efectividad en la remoción de los pilares sobre los que se asienta la desigualdad de género. Y es que el objetivo perseguido de reparto de las responsabilidades familiares entre padres y madres se queda en agua de borrajas cuando las medidas sirven única o mayoritariamente para que las mujeres flexibilicen "su" tiempo.

En España, la citada Ley de conciliación de la vida familiar y laboral introdujo una serie de medidas a favor de las licencias parentales, con el objetivo explícito de conseguir la flexibilización de los esquemas de trabajo e incrementar la seguridad de los trabajadores. Entre ellas cabe mencionar la posibilidad de que los trabajadores, independientemente de su sexo, disfruten de una reducción de su jornada laboral¹⁷ para atender a un hijo menor de seis años, que se extiende a los padres adoptivos o de acogida¹⁸. Asimismo, la ley amplía también los supuestos de excedencia al cuidado de un familiar hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad, siempre que aquél no pueda valerse por sí mismo y no desarrolle ningún tipo de actividad retribuida, computándose dicho periodo a efectos de antigüedad para el trabajador o trabajadora. También se introduce una modesta reforma en el permiso de maternidad, considerando la posibilidad de que sea disfrutado en parte por el padre (hasta un máximo de 10 semanas, reservando las seis posteriores al parto para la madre), siempre que ambos progenitores trabajen, que no suponga un riesgo para la salud de la madre y que ésta esté de acuerdo.

A pesar de que estas medidas suponían un avance en la individualización de los derechos relacionados con las licencias parentales y familiares, no recibieron una acogida favorable entre los agentes sociales (Salido y Arriba, 2005). La principal crítica tiene que ver con su incapacidad para conseguir el fomento de la igualdad *real* de género, uno de sus objetivos explícitos. Aunque el derecho compartido a los permisos de maternidad “favorece el avance hacia la igualdad de hombres y mujeres en el ámbito doméstico y en el trabajo”, el hecho de que se trate de una “cesión” de un derecho de titularidad exclusiva femenina supone asumir, siquiera implícitamente, que las mujeres siguen siendo las principales responsables del cuidado de los hijos (CES, 2004: 3-4). Las cifras hablan por sí solas: sólo el 1,64% de las 280.114 bajas por nacimiento, acogida o adopción que tuvieron lugar en 2004 fueron solicitadas por hombres. Según el Informe sobre licencias familiares 2004 de EIRO, el 97,9% de los permisos familiares habían sido disfrutados por mujeres en el año 2003 (citado en CES, 2004: 4). Finalmente, tan sólo un 8,8% de las mujeres y un 5,8% de los hombres habrían hecho uso de la flexibilización de la jornada por razones familiares, y aún un porcentaje menor –el 3,1% de las mujeres y el 1,4% de los hombres–, de los permisos parentales, de acuerdo con una encuesta reciente realizada por el Observatorio para la Igualdad de Oportunidades (Instituto de la Mujer, 2005).

El anteproyecto de la futura ley de igualdad, actualmente en trámite parlamentario, prevé la introducción de una serie de modificaciones importantes en términos tanto de flexibilidad de jornada como de licencias parentales y permisos de maternidad y paternidad, que alterarán sin duda el escenario que venimos comentando. Así, por ejemplo, se prevé la existencia de un permiso retribuido de diez días de uso exclusivo para el padre, de los que ocho podrían disfrutarse en media jornada (lo que haría un total de dieciocho días), que ampliaría en gran medida las condiciones del actual permiso de paternidad (dos días libres al nacer el hijo y la opción de compartir la baja laboral de dieciséis semanas con la madre).

Parte de estas medidas han sido ya introducidas a través del Plan Concilia¹⁹, dirigido a facilitar a los empleados de la Administración general del Estado la conciliación de la vida laboral y familiar. El plan prevé una serie de medidas orientadas hacia la flexibilización de la jornada laboral y la corresponsabilización de ambos progenitores en el cuidado de los hijos. Establece así un derecho paternal de diez días por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo, y permite a las mujeres ampliar hasta en cuatro semanas su permiso de maternidad, en sustitución voluntaria del de lactancia. Igualmente, se amplía la reducción de jornada a

quienes tengan hijos menores de doce años bajo cuidado directo. Se conceden tres años de excedencia para el cuidado de las personas dependientes, una reducción retribuida de la jornada laboral para atender a familiares que sufren enfermedades muy graves y, en caso de que una mujer se traslade de centro por ser víctima de la violencia de género, tendrá derecho a un período de excedencia para garantizar su protección, con dos meses retribuidos. La medida quizá más conocida es la introducción de un límite horario para la finalización de la jornada laboral, que no podrá acabar en ningún caso más allá de las 18 horas.

La evaluación del propio Ministerio de Administraciones Públicas tras el primer trimestre de aplicación de esta ley arroja aún resultados modestos en términos de incidencia: apenas un 2% del total de 120.000 beneficiarios potenciales (MAP, 2006). Los principales beneficiarios de las medidas son las mujeres, que han logrado casi dos tercios de los permisos y facilidades entre enero y marzo. El conjunto de medidas ha sido favorablemente acogido por la opinión pública, especialmente entre los propios empleados públicos: un 82% de éstos y un 70% del conjunto de los españoles tendría una opinión favorable del plan (*ibidem*: 4).

LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS MUJERES TRABAJADORAS

Este apartado incluye también dos tipos de medidas, de alcance y objetivos radicalmente distintos: los servicios de atención y cuidado, por una parte, y las transferencias económicas, por otra. Las primeras tienen como objetivo facilitar la plena dedicación de las mujeres al trabajo a través de la externalización –“mercantilización”– del trabajo de cuidado tradicionalmente desarrollado dentro del hogar. Las segundas, por su parte, pueden ser consideradas como ayudas a la maternidad. En este caso su fin es radicalmente opuesto al de las anteriores, ya que lo que se pretende es facilitar la “libertad” de elección de las familias respecto al tipo de cuidado que reciben los hijos: dentro o fuera de la familia, y dentro de ésta, por los propios progenitores o por alguien contratado para tal fin (Fernández Cordón y Tobío, 2005: 60).

Este tipo de ayudas resultan bastante controvertidas por su proximidad a un “salario para el ama de casa” y el reforzamiento implícito del rol tradicional de las mujeres que ello supone. Este esquema existe en Francia, país que se ha caracterizado históricamente por políticas familiares muy generosas de apoyo a la maternidad (*allocation parentale d'éducation*), con una efectividad más que sobresaliente desde el punto de vista de la fecundidad de acuerdo con los datos que vimos anteriormente (tabla 1).

El rasgo más destacable de las políticas económicas de apoyo a la familia en nuestro país es su escasa relevancia, tanto en términos cuantitativos como en cuanto a cobertura. El origen de las transferencias familiares en España está en el Subsidio familiar (1938) y el Plus familiar (1945) (Meil, 1995), que se transformaron posteriormente en asignaciones mensuales por esposa e hijos y que no serían suprimidas hasta bien avanzada la década de los ochenta. En 1990 se crean unas prestaciones familiares por hijo a cargo de carácter asistencial, cuyo fin es la protección de los hijos menores de edad o discapacitados. Recientemente se han recuperado los subsidios asociados a la natalidad²⁰, abolidos durante la primera etapa de la democracia, bajo la forma de cantidades pagadas de una vez por cada hijo a partir del tercero, siempre que se demuestre no tener recursos suficientes. Existen también ayudas otorgadas en caso de parto múltiple, de escaso impacto (Salido y Arriba, 2005: 173).

El porcentaje dedicado a gasto social sitúa a España en una de las últimas posiciones respecto al resto de los países europeos, con un 20,2% frente a un 29% de media para el con-

junto de la UE-15 (Eurostat, 2005a). Más concretamente, España dedica tan sólo el 0,49% del PIB a prestaciones familiares y por maternidad, aproximadamente la quinta parte de la media europea, que se sitúa en el 2,2%. Es además el país donde las prestaciones sociales por hijo a cargo son menos generosas (Eurostat, 2005b; Instituto de Política Familiar, 2005).

En contraste, las desgravaciones fiscales por hijos a cargo tienen un papel más destacado, que languidece no obstante comparado con el de las desgravaciones por adquisición de vivienda. Estas, junto con las prestaciones de desempleo, son consideradas por algunos como los auténticos ejes de la política familiar española²¹ (Flaquer, 2000: 154).

El PP realizó dos reformas fiscales de gran calado que condujeron a un sistema en principio más “amigable” hacia las familias (Ley 40/1998 y Ley 46/2002). Una de las novedades fue la introducción del concepto de “mínimo vital”, que pretendía recoger la capacidad económica real de los sujetos pasivos, una vez descontados los gastos para satisfacer las necesidades personales y familiares mínimas. Sin embargo, al pasar las deducciones a la base imponible en lugar de a la cuota líquida, se retrocede desde el punto de vista de la progresividad del sistema fiscal. Las prestaciones por hijo a cargo dejan además de ser consideradas rendimientos del trabajo para pasar a serlo como rentas exentas. Aunque la nueva regulación permitía a los cónyuges acumular todas las desgravaciones a que tuvieran derecho individualmente, el balance fue no obstante considerado negativo por las asociaciones conservadoras, al estimar que seguía penalizando fiscalmente a las familias de un solo sustentador respecto a las de dos (Instituto de Política Familiar, 2005; Moreno y Salido, 2006).

Está pendiente una “reforma en profundidad” del sistema fiscal español para mejorar el trato a las familias con dependientes a cargo, compromiso electoral del PSOE que no verá previsiblemente la luz hasta 2007 y que preveía una elevación significativa del mínimo personal y del mínimo exento por hijo a cargo, así como la actualización de este último con la inflación, a fin de proteger a las rentas medias y bajas.

Pero quizá la política de transferencia económica que más repercusión social ha tenido haya sido la introducción de una “paga para madres trabajadoras”, destinada a “compensarlas por el gran peso que supone tener un niño mientras se está trabajando”²². La medida consiste en una ayuda mensual por importe de 100 euros a las empleadas a tiempo completo, o a tiempo parcial siempre que cubran al menos el 50% de la jornada y estén aseguradas por el mes completo, así como a trabajadoras por cuenta propia aseguradas al menos 15 días al mes, con niños menores de 3 años. La ayuda puede cobrarse mes a mes o acumular su cobro en la declaración anual del Impuesto sobre la Renta.

La “paga de 100 euros” ha sido objeto de importantes críticas. La primera y fundamental es que no facilita la superación del modelo convencional de organización del trabajo doméstico, ya que tan sólo se limita a ofrecer una “compensación” a las madres que trabajan. Destinada a modificar el marco de decisión sobre la dedicación a la actividad del conjunto de las mujeres, su impacto sólo alcanza a las que ya se encuentran dentro del mercado y han optado de hecho por una forma concreta de gestión de su ciclo de actividad: la simultaneidad de las dos dedicaciones. Además, la escasez de la cuantía no sirve ni como estímulo para las que están fuera del mercado ni como ayuda real para las que están dentro. La falta de control sobre el destino real de la ayuda es otro punto crítico.

A pesar de la publicidad y difusión mediática de que fue objeto la medida, su impacto ha sido bastante modesto en términos numéricos. Desde su entrada en vigor en enero de 2003 hasta el 31 de mayo de 2004, 715.500 madres trabajadoras habían cobrado la deducción

por maternidad²³, aún un pequeño porcentaje del total de madres con hijos de 0 a 3 años. Hay que reconocer no obstante cierta originalidad a la medida, la primera que aborda de manera directa y explícita el problema de la baja fecundidad de las mujeres en nuestro país.

El otro eje sobre el que se articulan las medidas para mejorar el bienestar de las mujeres lo constituyen los servicios de atención y cuidado para menores y dependientes. La existencia de una red de servicios adecuada resulta crucial para conseguir una reorganización efectiva del bienestar doméstico. Sin embargo, ésta es sin duda la gran asignatura pendiente del sistema de protección social español, especialmente en el caso de los cuidados a mayores y discapacitados (Rodríguez Cabrero, 2005), pero también en el de los niños, tal como pone de relieve un estudio reciente del INE (2006).

El aumento de la esperanza de vida de la población implica también la demanda de servicios durante un tiempo mayor y con una calidad diferente. El estado de salud, junto con el modo de vida, el nivel educativo y la trayectoria profesional de la población, se suman al envejecimiento para condicionar la “esperanza libre de discapacidad” y, a la postre, el tipo y la intensidad de la prestación de servicios necesaria (Rodríguez Cabrero, 2005: 57). La clave está en que el modelo de cuidados informales de larga duración, apoyado sobre una dedicación intensiva –y extensiva, a lo largo de todo su ciclo vital– de las mujeres al cuidado de otros, está en declive.

En estos momentos se encuentra en trámite parlamentario la futura Ley de dependencia, con la que se pretende crear un Sistema Nacional de Dependencia que asista a los familiares de las personas dependientes, en su mayoría mujeres²⁴ (Imsero, 2004). Los aspectos más polémicos tienen que ver con la forma de financiación. La propuesta del Gobierno apunta a un sistema de financiación compartida entre el Estado y los propios usuarios, que variará según el tipo y el coste del servicio, así como en función del nivel de ingresos de los usuarios. Se trataría de un modelo de calidad –“orientado a la excelencia”– en el que la cofinanciación aparece como la opción más probable. Las prestaciones y elementos de apoyo serán principalmente el servicio a domicilio, asistencia personal, teleasistencia, centros residenciales, centros de día y ayudas técnicas.

Por otra parte, los expertos han llamado la atención sobre la necesidad de que la cobertura sea universal, superando el restrictivo marco asistencial en el ámbito de los servicios sociales y también, aunque en menor medida, en la atención sanitaria (Rodríguez Cabrero, 2005: 69). En la mayoría de los casos se trata de cuidados de larga duración, con un componente sociosanitario importante, que no queda actualmente adecuadamente regulado dentro del sistema sanitario español, que, a pesar de su carácter universal, no contempla con claridad la prestación de algunos servicios relacionados con la dependencia (*ibidem*). Con todo, el problema principal se encuentra en los cuidados personales, en gran medida de tipo domiciliario, para lo que resulta claramente insuficiente en alcance e intensidad protectora.

Por otra parte, la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral hace de la creación de escuelas infantiles una necesidad acuciante. Así se reconoce en el Programa nacional de reformas elaborado recientemente por España a requerimiento de la Unión Europea como parte de un plan de relanzamiento de la Estrategia de Lisboa²⁵, donde figura explícitamente la mejora de la educación infantil como un instrumento para facilitar la incorporación y la continuidad de la mujer en el mercado laboral (MTAS, 2005a: 1). La reciente Ley orgánica de educación ha profundizado en este camino, convirtiendo la segunda etapa de educación infantil (3-5 años) en obligatoria y otorgándole así un carácter plenamente educativo²⁶.

Aunque España se sitúa entre los países más avanzados en escolarización de los niños de 3-5 años (96% de los de 3 años y 100% de los de 4-5 años en el curso 2001-02), la tasa de escolarización es aún muy baja entre los de 0-2 años (15%)²⁷ (González y Vidal, 2005). Además, buena parte de esta cobertura se realiza en centros de carácter no público (tan sólo el 40% de los más pequeños y el 68% de los niños de 3-5 años de edad estaban escolarizados en escuelas de titularidad pública)²⁸ y presenta importantes disparidades regionales, que suponen un desafío a la igualdad de oportunidades²⁹. Es difícil saber si la baja matriculación se debe a la escasez de plazas o al deseo de los padres de no llevar aún al colegio a los niños de esa edad, pero lo que es cierto es que el resultado final es claramente mejorable desde el punto de vista de liberar a las madres de las tareas de cuidado dentro del hogar.

De acuerdo con un reciente estudio del INE (2006), los problemas relacionados con la disponibilidad de servicios de cuidados de hijos aparecen como la principal causa de trabajar menos horas de las deseadas. Más de la mitad de los entrevistados (54%) consideran que los servicios de atención de niños son muy caros. En el caso de los asalariados con hijos pequeños, existe un elevado porcentaje –formado mayoritariamente por mujeres y mayor en el sector privado (24,8%) que en el público (18,9%)– al que la falta de servicios de atención a niños le impide cumplir su deseo de trabajar más.

Recientemente ha sido aprobado por el Gobierno el Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia (2006-09)³⁰, que aparece como un instrumento para el avance “en la conciliación laboral y familiar y en el apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades de crianza, cuidado y promoción del desarrollo personal y potencial de las capacidades de los niños y niñas” (MTAS, <http://www.mtas.es>). El plan ha obtenido un amplio consenso y ofrecerá por primera vez líneas estratégicas comunes de las políticas de infancia para las diferentes administraciones. Entre sus objetivos está conseguir que un tercio de los niños de 0-3 años (frente al 21% actual) cuenten con plaza en un centro público en 2010, dando así cumplimiento al objetivo establecido en la Agenda de Lisboa.

EL ESTÍMULO A LA CONTRATACIÓN DE MUJERES

El objetivo de la incorporación de las mujeres al empleo –parte, como vimos, de la estrategia europea– se aborda a través de una doble estrategia, que pretende, por una parte, aumentar la empleabilidad de la mano de obra femenina (convirtiéndolas en parte de los colectivos prioritarios de la formación continua) y, por otra, hacer su contratación más atractiva para los empresarios.

Especialmente relevante ha sido la conversión de las mujeres en colectivo prioritario para la contratación indefinida, que ha dado lugar a que el 54% de los contratos indefinidos celebrados en 2004 haya afectado a mujeres (frente a un 36,6% en 1997) (MTAS, en línea: <http://www.seg-social.es>). Como señalamos anteriormente, en la Ley de conciliación se preveían reducciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes para la contratación interina de desempleados que sustituyeran a los trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción o acogimiento, a fin de aliviar los costes sociales de estos permisos para los empresarios y su posible incidencia negativa sobre la contratación de mujeres³¹. Las bonificaciones han sido revisadas periódicamente, ampliándose sucesivamente el alcance y los supuestos objeto de la misma. La Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2006 preveía diversas bonificaciones para la celebración de contratos indefinidos a mujeres en situación de desempleo, especialmente cuando se tratara de profesiones u ocupaciones con subrepresentación femenina³² o de nuevas incorpora-

ciones a la actividad tras el parto³³. También se han regulado diversas bonificaciones para mujeres trabajadoras con contrato suspendido por maternidad o excedencia por cuidado de hijos, siempre que su reincorporación se produzca en los dos años siguientes a la fecha del parto.

La última modificación ha tenido lugar muy recientemente³⁴, sustituyendo las bonificaciones como porcentaje de la cuota empresarial hasta ahora existentes por cantidades de cuantía fija, a descontar también de la cuota empresarial. Éstas pueden alcanzar hasta los 1.200 euros anuales, por un período máximo de 4 años, en el caso de mujeres con contrato indefinido (o temporal si se transforma en indefinido) contratadas en los 24 meses siguientes al parto (siempre que esta incorporación sea a partir del 1 de julio de 2006) o que se reincorporan a la actividad después de 5 años de inactividad laboral si, anteriormente a su retirada, han trabajado al menos 3 años. La contratación de mujeres en general recibe una bonificación de 850 euros al año durante 4 años y la de mujeres mayores de 45 años, de 1.200 euros durante toda la vigencia del contrato. En el caso de contratos a personas víctimas de violencia de género, el importe será de 850 euros al año por un total de 4 años³⁵.

La publicación de esta última regulación se produce al tiempo del cierre de este documento, por lo que resulta imposible hacer una valoración detenida de su impacto. En cualquier caso, cabe decir que los incentivos a la contratación, suponiendo un trato más favorable para la contratación de mujeres, dejan no obstante al interés de los empresarios la contratación efectiva.

CONCLUSIONES

La revisión de las diferentes medidas y políticas desarrolladas en pos del objetivo de la plena participación de las mujeres españolas en el empleo nos ofrece una imagen con claroscuros. Es justo reconocer que se han llevado a cabo importantes avances, especialmente en el ámbito legislativo, pero queda aún mucho por andar en el pedregoso camino de la incorporación real y en condiciones de igualdad de las mujeres y los hombres al mercado de trabajo.

Las encuestas no dejan de mostrar que las pautas tradicionales de reparto de tareas entre hombres y mujeres son bastante resistentes al cambio, y no sólo en nuestro país. De acuerdo con los datos del Eurobarómetro 2003, sólo el 4% de los hombres de la UE piensa que los permisos parentales deberían ser para ambos progenitores y no de manera exclusiva para mujeres. Una reciente encuesta realizada por el Instituto de la Mujer (2005) muestra que casi un tercio de la población se suma a la opinión de que la mujer debe trabajar menos horas que el hombre para que pueda ocuparse con mayor intensidad de las responsabilidades familiares, y un 45,8% cree que la madre debería abandonar la actividad laboral tras tener su primer hijo/a frente a un 0,6% que cree que debería ser el padre. Es para ellas para quienes la conciliación se define mayoritariamente como problema y, además, como un problema del que son los principales sujetos. Un dato más: a la hora de elegir un empleo, un 20% de las mujeres lo hace en función de la compatibilidad con sus responsabilidades familiares, la segunda razón en importancia y casi emparejada con la remuneración adecuada, mientras en el caso de los hombres el salario es la principal razón con diferencia sobre el resto (31%) y la conciliación la última (9,4%).

La visión de los empleadores y responsables de personal encaja a la perfección en este cuadro: una mayoría opina que la solución a la conciliación deben encontrarla las familias de manera privada (61,6%) y que las empresas deben tener una orientación exclusiva hacia el logro de mayor productividad (66,9%). Además, algo más de cuatro de cada diez empresarios cree que las responsabilidades familiares limitan el rendimiento de las mujeres y una pro-

porción semejante de los responsables de empresa opina que la aplicación de medidas de conciliación limita la competitividad. Por si estos datos no fueran suficientes, la propuesta de la CEOE en noviembre de 2000 de crear un fondo de inversión privado donde las mujeres irían depositando cuotas que servirían, caso de finalmente tener hijos, para pagar sus prestaciones de maternidad puede dar una idea definitiva del clima de sensibilización hacia la conciliación en el sector empresarial.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo viene a plantear nuevas necesidades desde el punto de vista de la protección social: necesidad de servicios, de oportunidades para encauzar el cambio social a través de medidas que favorezcan la ausencia de la actividad ante la enfermedad de familiares dependientes, de regulaciones especiales de las condiciones en que las mujeres se incorporan al mercado (igualdad de género) y de igualdad también dentro del hogar. Sin duda, ésta es la auténtica clave del cambio social, que no será posible si no se remueven los obstáculos de la desigualdad sexual dentro del ámbito tanto tiempo considerado de lo "privado". La igualdad, un fin en sí misma, se convierte también en un requisito imprescindible para conseguir el equilibrio de bienestar que las sociedades contemporáneas requieren (Esping-Andersen, 2002).

El aumento de la participación nos habla por sí mismo tan sólo de un incremento en términos cuantitativos pero, como hemos visto, el problema es mucho más complejo. Algunos lo han definido como un "problema social total" (Instituto de la Mujer, 2005: 17) que sólo tiene solución si es considerado como algo que afecta a toda la sociedad, no únicamente a las mujeres. Lo que está amenazado es el objetivo social máspreciado: el bienestar colectivo, un objetivo que sólo parece alcanzable a través de un nuevo contrato social que rompa la frontera de las desigualdades en el trabajo no remunerado. Ésa habrá de ser la siguiente frontera en el desarrollo del estado del bienestar.

Notas

- 1 Este trabajo ha sido posible gracias a la cobertura de los proyectos de investigación "Riesgos y oportunidades a lo largo del curso de la vida en las sociedades postindustriales" (CICYT. Sec2003-06799), dirigido por Esping-Andersen, y "Nuevos riesgos sociales y trayectorias de las políticas del bienestar" (Nursopob) (CICYT, Sej2005-06599 MEC, Plan nacional de I+D+I), dirigido por Luis Moreno. Agradezco a ambos el apoyo que me han prestado para poderlo llevar a cabo y, de forma muy particular, a Ana Arriba y Luis Moreno, por sus comentarios y colaboración en versiones anteriores del mismo.
- 2 En 1977, apenas un 5% de las mujeres entre 20 y 34 años tenía estudios superiores, mientras la media para el conjunto de la población se situaba ligeramente por encima (6%). En 2001, la proporción de mujeres comprendidas en estas edades con estudios universitarios terminados llegaba al 35%, seis puntos por encima de la media (CES, 2003: 41).
- 3 Valgan tan sólo unas cifras que ilustran la dimensión de este cambio. A mediados de la década de los setenta, aproximadamente un 70% de las mujeres con estudios elementales y un 44% de las de estudios superiores había sido madres al cumplir los veinticinco años. Diez años después, esas cifras habían bajado sensiblemente para las mujeres educadas (16%), aunque se mantenían prácticamente estables entre las de estudios bajos (65%). A mediados de los noventa, tan sólo un 2% de las primeras y un 41% de las segundas había experimentado la maternidad con anterioridad a los veinticinco años (Delgado, 2004).
- 4 La idea de un "contrato de género" no implica en absoluto la igualdad de género. El término tiene justamente un sentido irónico, que hace referencia al "contrato socialdemócrata" entre capital y trabajo. A pesar de la teórica posición de igualdad de las partes, una de ellas cumple un rol subordinado (Hirdmann, 1990; citado en Duncan y Pfau-Effinger, 2000).
- 5 En España, la edad media para el nacimiento del primer hijo pasó de 25,3 años a 29,1 entre 1975 y 2001, casi cuatro años más, mientras que los matrimonios se volvieron más escasos y se celebraron cada vez a edades más avanzadas: 30,6 años para los hombres y 28,6 para las mujeres (INE, 2004: 13). Además, los primeros hijos se vuelven con mucha más frecuencia que antes hijos únicos, representando en 2001 más de la mitad del total de nacimientos (en 1975, tan sólo el 36%). El descenso de la fecundidad afecta especialmente a la tasa de terceros hijos, que ha disminuido casi un 80% (y un 90% la de orden superior) en el transcurso de la última década.
- 6 Con competencias a nivel nacional para la lucha contra la discriminación de sexo. En 1989, el Instituto de la Mujer pasó a formar parte del nuevo Ministerio de Asuntos Sociales, reforzando así la concepción de los problemas que afectan a las mujeres no ya como problemas "de" mujeres, relacionados con pautas o usos culturales, sino como problemas sociales en su dimensión más amplia.
- 7 A nivel europeo, los aspectos más novedosos de la Conferencia de Beijing se recogen en el IV Programa de acción comunitaria para la igualdad entre mujeres y hombres (1996-2000). En él se habla explícitamente, por ejemplo, del desfase entre la organización de los mercados y las estructuras de protección y las necesidades de los individuos y las familias. Se hace un llamamiento para desarrollar medidas sobre conciliación entre la vida profesional y familiar que respeten el marco de la individualización de los derechos, de forma independiente al sexo (Fernández Cordón y Tobío, 2005: 54).
- 8 Entre las que cabe destacar la creación del Programa Óptima, orientado a facilitar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en las empresas a través de la introducción de las acciones positivas como estrategia corporativa. Cofinanciado por el Fondo Social Europeo, este programa ha sido elegido como ejemplo de "buena práctica" por la UE. Ofrece el distintivo de Entidad colaboradora en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y en la actualidad cuenta con un total de 32 empresas reconocidas y aproximadamente otras 30 participando en las distintas fases del programa para la obtención del mencionado reconocimiento (Instituto de la Mujer, <http://www.tt.mtas.es/optima/contenido/quees.html>).
- 9 Concretamente, en este pilar se incluyen cuatro directrices: la integración de la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en todas las políticas (de carácter transversal), la lucha contra la discriminación entre hombres y mujeres, la conciliación de la vida laboral y familiar, y la facilitación de la reincorporación de las mujeres al trabajo. Además, en tanto que colectivo con una presencia limitada en el mercado de trabajo, las mujeres se ven afectadas de manera particular por el pilar I, relativo a la mejora de la capacidad de inserción profesional. La formación continua juega aquí un papel central, al favorecer la empleabilidad y ayudar a promover "un mercado de trabajo abierto a todos" (PNAE, 1999).
- 10 El Plan Integral de apoyo a la familia (PIAF) intenta proporcionar un marco general a partir del que impulsar y coordinar la política familiar en España. Se plantea cuatro objetivos prioritarios, que giran en torno a la mejora de la calidad de vida dentro de las familias, la promoción de la solidaridad intergeneracional, el impulso a la labor de las familias como pilares de la cohesión social y el apoyo a familias con necesidades especiales (más de 3 niños, con hijos discapacitados, hogares monoparentales con niños pequeños o en riesgo social). Las medidas previstas cubren un amplio rango que va de la política fiscal a la mejora de la situación de seguridad social de los niños, pasando por la conciliación de la vida familiar y el empleo, la política de vivienda, el ajuste de la ley de divorcio a la nueva realidad de la sociedad actual, el mayor protagonismo en la vida social de las familias y una nueva legislación sobre familias numerosas. El desarrollo legislativo del PIAF ha sido irregular, con su expresión quizá más conocida en la paga de 100 euros para madres trabajadoras, a la que haremos mención más adelante.
- 11 En realidad, la discusión había empezado unos años antes, cuando en 1997 se reúne el Parlamento español por primera vez desde el inicio de la democracia para discutir sobre la situación de la familia en España. Esta iniciativa dio lugar a un informe del mismo título que incluía una serie de recomendaciones para desarrollar un plan de políticas de familia, así como medidas para mejorar la combinación de la vida familiar y laboral y la redistribución de tareas entre hombres y mujeres. De ellas surgirá el marco normativo que comentamos.
- 12 Concretamente, las directivas del Consejo sobre maternidad (1992/85/CEE) y sobre permisos parentales (1996/34/CE), originada esta última en el acuerdo marco firmado con los interlocutores sociales europeos (UNICE, CEEP y CES) (CES, 2004: 2).

- 13 Algunos planes de igualdad se han visto acompañados de la promulgación de leyes de igualdad, que se han anticipado a la futura Ley de garantía de igualdad entre mujeres y hombres, de carácter nacional. Así, la Comunidad de Castilla y León promulgó la Ley 1/2003 de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Comunidad Valenciana cuenta con la Ley 91/2003 para la igualdad de oportunidades, y la Xunta de Galicia, con la Ley 7/2004 para la igualdad de mujeres y hombres. En este sentido, queda por aprobar el Proyecto de ley para la igualdad de mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma Vasca (MTAS, 2005b).
- 14 Según datos de la EPA, entre 1990 y 2003 el porcentaje de contratos a tiempo parcial pasó del 4,7% al 8,2%. Entre las mujeres, estas cifras evolucionaron desde el 11,5% al 17%, mientras que entre los hombres permanecían estables en torno al 2%.
- 15 Por ejemplo, Finlandia ofrece una de las garantías más generosas, con una cobertura del 100% del salario durante 160 semanas.
- 16 En Francia, Dinamarca, Italia y Reino Unido los padres tienen dos semanas; en Suecia, Austria y Bélgica, diez días; en Portugal, cinco, y en Alemania, tres. Los más afortunados son los noruegos, con cinco semanas, y los finlandeses, con 18 días. España está a punto de incorporarse a este selecto club a través de la futura Ley de igualdad.
- 17 Con una reducción proporcional del salario, oscilando entre el 33% y el 50% de la jornada/salario habitual.
- 18 La primera regulación sobre la posibilidad de disfrute de permisos por motivo de nacimiento, adopción o acogimiento data de fecha tan reciente como 1989 (Ley 3/1989, de modificación del Estatuto de los trabajadores).
- 19 Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos.
- 20 Real decreto-ley 1/2000, de 14 de enero, sobre medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social.
- 21 Uno de los rasgos más sobresalientes del sistema fiscal español es su extraordinaria generosidad de cara a la adquisición de vivienda. De acuerdo con los expertos, esta generosidad, típica de los estados del bienestar mediterráneos, representaría una forma solapada e indirecta de proteger a la familia, con consecuencias más bien negativas desde el punto de vista de la equidad vertical, ya que beneficiaría más a aquellos con mayor disponibilidad de capital para invertir, esto es, a los segmentos medio y alto de la distribución de la renta.
- 22 Real decreto 27/2003, de 10 de enero de 2003, que desarrolla la reforma parcial del IRPF (Ley 46/2002, de 18 de diciembre).
- 23 Casi una quinta parte se concentran en Cataluña (150.136) –más concretamente, en Barcelona (casi el 80% de éstas)– y algo menos en la comunidad autónoma de Madrid (129.453), mientras que las cifras se reducen considerablemente en otras comunidades como La Rioja, donde menos ayudas de este tipo se distribuyeron, pues accedieron a las mismas un total de 5.404 mujeres, seguida de Cantabria (8.394) y Asturias (12.355).
- 24 De acuerdo con los datos de la Encuesta sobre cuidados a las personas mayores en los hogares españoles (Imsero), el 84% de las personas encargadas de atender a los mayores dependientes son mujeres (CES, 2005: 1).
- 25 El Consejo Europeo de primavera, celebrado en marzo de 2005, basándose en el Informe Kok (noviembre de 2004), planteó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa concentrando sus objetivos en el crecimiento y el empleo y teniendo como referencias permanentes la cohesión social y el desarrollo sostenible.
- 26 En la anterior ley de educación (LOCE), este período era considerado como “etapa preescolar”, con un carácter educativo-asistencial.
- 27 Estas cifras han experimentado un incremento constante a lo largo de la pasada década, en que la cobertura se situaba en el 4% (González y Vidal, 2005).
- 28 *El País*, 26 de septiembre de 2005.
- 29 Las comunidades autónomas con una tasa de escolaridad más alta son el País Vasco (39%), Cataluña (30%), Aragón (26%), Madrid (25%) y Navarra (22%); mientras que en el otro extremo se situarían Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Asturias, Ceuta y La Rioja, con cifras que oscilan entre el 2% y el 4% (*El País*, 26 de septiembre de 2005).
- 30 Aprobado en Consejo de Ministros de 16 de junio de 2006.
- 31 El Real decreto-ley 11/1998 regulaba ya las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento.
- 32 Con carácter general, la bonificación de la cuota empresarial de la Seguridad Social por contingencias comunes es del 25% para las mujeres entre 16 y 45 años durante los 24 meses siguientes a la contratación, incrementándose hasta el 35% cuando se trata de contratos en sectores con menor índice de representación femenina, pudiendo llegar hasta el 60% durante el primer año y el 70% durante el segundo si se suma la circunstancia de desempleo ininterrumpido durante al menos 6 meses o ser mayor de 45 años.

33 Siempre que la incorporación se produzca en los 24 meses siguientes a la fecha del parto, dando lugar en este caso a una bonificación del 100% de la cuota empresarial durante los 12 meses siguientes a la fecha de contratación.

34 Real decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo.

35 La contratación temporal y a tiempo parcial reducen la cuantía de la bonificación. En este último caso, la reducción se aplica únicamente a partir de la reducción en más del 25% de la jornada habitual o a tiempo completo.

REFERENCIAS

- ARRANZ, F. (ed.) (2000). *Las políticas públicas en favor de las mujeres*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Instituto de Investigaciones Feministas.
- BAIZÁN, Pau (2005). "The Impact of Labour Market Status on Second and Higher-Order Births. A Comparative Study of Denmark, Italy, Spain and United Kingdom". DemoSoc Working Paper, 11. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales (<http://hdl.handle.net/2072/2046>).
- BERNARDI, F. (2003). "El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública". Documento de trabajo 13/2003, Fundación Alternativas.
- BOJE, T. P. y LEIRA, A. (2000a) "Gender, Welfare State and the Market: Towards a New Division of Labour", en BOJE, T. P. y LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 1-19.
- BOJE, T. P. y LEIRA, A. (eds.) (2000b). *Gender, Welfare State & the Market: Towards a New Division of Labour*. Florence, KY, USA: Routledge.
- BOJE, T. P. y ALMQVIST, A. L. (2000). "Citizenship, Family Policy and Women's Patterns of Employment", en BOJE, T. P. y LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 41-69.
- BUSTELO, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: La Catarata.
- BUSTELO, M. y PETERSON, E. (2005). "Conciliación y (des)igualdad. Una mirada debajo de la alfombra de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres", *Revista de Desarrollo y Educación Popular*, 7, pp. 32-37.
- CASTLES, F. G. (2003). "The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family-Friendly Public Policy in 21 OECD Countries", *Journal of European Social Policy*, 13 (3), pp. 209-227.
- COMISIÓN EUROPEA (2004). "Informe sobre la igualdad entre mujeres y hombres" [COM (2004) 115 final].
- COMISIÓN EUROPEA (2005). "Equality between Women and Men in the European Union", Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/ke6304949_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2006a). "Report on Equality between Women and Men", Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2006/keaj06001_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2006b). "A Roadmap for Equality between Women and Men 2006-2010", Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010 [SEC (2006) 275] (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0092es01.pdf).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2003). *Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*. Madrid: CES.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2004). "Conciliación de trabajo y vida familiar: licencias parentales", *Panorama Sociolaboral de la Mujer en España*, 38 (<http://www.ces.es>).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005). "Mujeres y atención a las personas dependientes", *Panorama Sociolaboral de la Mujer en España*, 40 (<http://www.ces.es>).
- CONSEJO EUROPEO (2001). "Agenda social europea", *Diario Oficial*, 2001/C 157/02, 30-05-2001.

- COUSINS, C. (2005a). "The Development of a Gendered Social Policy Regime", en THRELFALL, M., COUSINS, C. y VALIENTE, C., pp. 55-77.
- COUSINS, C. (2005b). "Securing a Foothold in the Labour Market", en THRELFALL, M., COUSINS, C. y VALIENTE, C., pp. 166-186.
- DALY, M. (2000). "Paid Work, Unpaid Work and Welfare. Towards a Framework for Studying Welfare State Variation", en BOJE, T. P. y LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 23-40.
- DELGADO, M. (2003). "La evolución demográfica de España en el contexto internacional", *Información Comercial Española*, 815, pp. 13-30.
- DEX, S. (1987). *Women's Occupational Mobility. A Lifetime Perspective*. London: MacMillan.
- DEX, S. (1997) "La participación laboral femenina en Europa: algunas cuestiones de política social", en MORENO, Luis (comp.). *Unión Europea y estado del bienestar*. Col. Politeya. Estudios de Política y Sociedad, 10. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 263-300.
- DUNCAN, S. y PFAU-EFFINGER, B. (eds.) (2000). *Gender, Economy and Culture in the European Union*. London: Routledge.
- DURÁN, M. A. (1988). *De puertas adentro*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- DURÁN, M. A. (2002). "The Future of Work in Europe (Gendered Patterns of Time Distribution)". Brussels: European Commission, Directorate General V.
- DURÁN, M. A. (2004). "Un desafío colosal", *El País*, 05-09-2004.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2002). "A New Gender Contract", en ESPING-ANDERSEN, G. *et al.*, pp. 68-96.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2004). "La política familiar y la nueva demografía", *Información Comercial Española*, 815, pp. 45-60.
- ESPING-ANDERSEN, G. *et al.* (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- EUROBARÓMETRO (2003). *Eurobarometer 60.2 2003: Employment and Social Policies in the EU*. Brussels: European Commission.
- EUROSTAT (2002). "Women and Men Reconciling Work and Family Life". Serie Statistics in Focus, Theme 3 (Population and Social Conditions), 9/2002. Luxembourg: Office of Official Publications of the EU.
- EUROSTAT (2005a). "Gender Gaps in the Reconciliation between Work and Family Life". Serie Statistics in Focus, Theme 3 (Population and Social Conditions), 4/2005. Luxembourg: Office of Official Publications of the EU.
- EUROSTAT (2005b). *European Social Statistics: Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1994-2002*. Luxembourg: Office of Official Publications of the EU.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO, C. (2005). *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales*. Documento de trabajo 79/2005. Madrid: Fundación Alternativas.
- FERRERA, M. (1996). "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.
- FLAQUER, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Col. Estudios Sociales, 3. Barcelona: Fundación La Caixa.
- FLAQUER, L. (2004). "Medidas públicas y estrategias privadas", *El País*, 05-09-2004.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO (2006). *Informe España 2006*, Fundación Encuentro.
- GARRIDO, L. (1993). *Las dos biografías de la mujer en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- GONZÁLEZ, J. J. y REQUENA, M. (eds.) (2005). *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza.
- GONZÁLEZ, M. J. (2006). "Unstable Equilibrium: Young Adult Women in Family and Career Formation in Southern Europe". DemoSoc Working Paper, 13. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (<http://hdl.handle.net/2072/2048>).

- GONZÁLEZ, M. J. y VIDAL, S. (2005). "Where Do I Leave my Baby? Use and Development of Early Childcare in Spain". DemoSoc Working Paper, 5. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (<http://hdl.handle.net/2072/2032>).
- GORNICK, J. (2000) "Family policy and mothers' employment. Cross-national variations", en BOJE, T. P. y LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 111-132.
- IMSERSO (2004). *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro blanco* (<http://www.seg-social.es/imserso/>).
- INE (2002). "¡Más niños!", Cifras INE, 7/2002 (<http://www.ine.es>).
- INE (2003). "Los cambios sociales de los últimos diez años", Cifras INE, 2/2003 (<http://www.ine.es>).
- INE (2004). "¿Cuántos somos en casa?", Cifras INE, 6/2004 (<http://www.ine.es>).
- INE (2005). "Indicadores demográficos 2004" (<http://www.ine.es>).
- INE (2006). "EPA. Módulo de conciliación entre la vida laboral y familiar", *Notas de Prensa*, 31-05-2006 (<http://www.ine.es/prensa/np417.pdf>).
- INSTITUTO DE LA MUJER (1997). *III Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2005). "Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación actual, necesidades y demandas" (http://www.mtas.es/mujer/mujeres/estud_inves/estudio%20conciliacion.pdf).
- INSTITUTO DE POLÍTICA FAMILIAR (2004). *Evolución de la familia en España*. Madrid: IPF (http://www.ipfe.org/informe_evolucion_familia_esp_2003_1.pdf).
- JURADO, T. (2005). "Las nuevas familias españolas", en GONZÁLEZ, J. J. y REQUENA, M. (eds.), pp. 51-80.
- KRIZ, K. (2005). "How Grandmothers Become 'Second Moms'. Family Policies and Grandmothering in Britain, Germany and Sweden". *Journal of the Association for Research on Mothering*, 7, pp. 49-62.
- LANGAN, M. y OSTNER, I. (1991). "Gender and Welfare: Towards a Comparative Framework", en ROOM, G. *Towards a European Welfare State?* Bristol: University of Bristol, School for Advanced Urban Studies.
- LARSEN, T., TAYLOR-GOOBY, P. y KANANEN, J. (2004). "The Myth of a Dual-Earner Society. New Policy Discourses in European Welfare States". WRAMSOC Project Berlin Conference, 23-24 abril 2004 (<http://www.kent.ac.uk/wram-soc/conferencesandworkshops/conferenceinformation/berlinconferenc/themythofadualearnersociety.pdf>).
- LEWIS, J. (1992). 'Gender and the Development of Welfare Regimes', *Journal of European Social Policy*, 2 (3), pp. 159-173.
- LEWIS, J. (1997). "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts", *Social Politics*, 4 (2), pp. 160-177.
- MARBÁN, V. (2005). "Desempleo y activación laboral", en RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al., pp. 83-114.
- MARUANI, M. (2002). *Trabajo y el empleo de las mujeres*. Madrid: Fundamentos.
- McLAUGHLIN, E. y GLENDINNING, C. (1994). "Paying for Care in Europe: Is There a Feminist Approach?", en HANTRAIS, L. y MORGAN, S. (eds.). *Family Policy and the Welfare of Women*. Cross-National Research Papers, Third Series, 3. Leicestershire: University of Loughborough, European Research Centre.
- MORENO, L. (2000). "The Spanish Development of Southern European Welfare", en KUHNLE, S. (ed.). *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge, pp. 146-165.
- MORENO, L. (2004). "Spain's Transition to New Risks: A Farewell to 'Superwomen'", en TAYLOR-GOOBY, P. (ed.), pp. 136-160.
- MORENO, L. y SALIDO, O. (2006). "Famiglia e welfare in Spagna", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2 (4), pp. 217-237.
- MTAS [Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales] (2005a). "Programa nacional de reformas de España. Estrategia de Lisboa" (<http://www.mtas.es/PNR.pdf>).
- MTAS [Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales] (2005b). "Estudio comparativo de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres autonómicos y nacional. Año 2004". Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer (<http://www.mtas.es/mujer/politicas/Comparativa.pdf>).

- PARLAMENTO EUROPEO (2005). "Draft Report on the Future of the Lisbon Strategy from the Point of View of the Gender Perspective", Committee on Women's Rights and Gender [2004/2219(INI)].
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005). "La protección social a las personas en situación de dependencia en España en el contexto de las políticas europeas de cuidados de larga duración", en RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al., pp. 53-82.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al. (2005). *Actores sociales y reformas del bienestar*. Col. Politeya. Estudios de Política y Sociedad, 24. Madrid: CSIC.
- RUBERY, J. et al. (1998). *Women and European Employment*. London: Routledge.
- SALIDO, O. (2002). "La participación laboral de las mujeres en España: cifras para un debate". Documento de trabajo 02-15. CSIC, Unidad de Políticas Comparadas (<http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0215.pdf>).
- SALIDO, O. y ARRIBA, A. (2005). "Políticas a favor de las mujeres: igualdad de oportunidades y conciliación familiar y laboral", en RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al., pp. 145-184.
- SARACENO, C. (2000). "Gendered Policies. Family Obligations and Social Policies in Europe", en BOJE, T. P. y LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 135-156.
- TAYLOR-GOBY, Paul (ed.) (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- THRELFALL, M., COUSINS, C. y VALIENTE, C. (eds.) (2005). *Gendering Spanish Democracy*. New York: Routledge.
- VALIENTE, C. (1996). "El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994", *Revista Internacional de Sociología*, 13, pp. 163-204.
- VALIENTE, C. (2005). "The Changing Roles of Men in Family in Spain", en THRELFALL, M., COUSINS, C. y VALIENTE, C. (eds.), pp. 187-203.

José Sánchez Maldonado _Universidad de Málaga
Carmina Ordóñez de Haro _Universidad de Málaga
Carmen Molina Garrido _Universidad de Málaga

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Las necesidades relativas de gasto de las CC.AA. Elaboración de un indicador basado en la población



Un problema secular de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha sido la ausencia de un criterio explícito de equidad en el que se base la distribución regional de los recursos financieros, lo que ha ocasionado una distribución horizontal de los mismos bastante discutible y ha generado diferencias amplias en la financiación territorial por habitantes.

En este trabajo se aborda el análisis de un criterio de equidad basado en las necesidades relativas de gasto de las diferentes regiones. El objetivo final es diseñar un indicador simple basado en la población, que diferencie entre los grandes bloques competenciales de las comunidades autónomas: sanidad, educación, servicios sociales y competencias comunes. Se concluye proponiendo el establecimiento de bloques de financiación diferenciados atendiendo a las funciones de gasto más representativas mencionadas anteriormente.&

& Palabras clave: financiación autonómica, necesidades de gasto

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	127
LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES	127
DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO	130
LA MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO EN LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA APLICADOS EN ESPAÑA	142
ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO SEGUN LA POBLACIÓN	149
RESUMEN Y CONCLUSIONES FINALES	169
BIBLIOGRAFÍA	171

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo el estudio del cálculo de las necesidades de gasto relativas en el marco de la financiación de los gobiernos subcentrales. Este estudio se realizará desde diferentes perspectivas, entendiendo en todas ellas la nivelación como la garantía de un nivel de servicios equivalente en todos los territorios.

La estructura es la siguiente: en primer lugar, se analizan los problemas básicos de la financiación autonómica y dos posibles vías de reforma futura. En segundo lugar, se estudian los aspectos generales relativos a las necesidades de gasto, dentro de los cuales se describirán las principales aportaciones metodológicas siguiendo los trabajos realizados por Bosch y Escribano (1988), Castells y Solé (2000), López Casanovas (1999), López Laborda (2000) y el *Libro blanco sobre la financiación de las CC.AA.* (1988). En tercer lugar, se repasa la medición y cuantificación de las necesidades de gasto en los sistemas de financiación autonómica aplicados hasta la actualidad en nuestro país. En cuarto lugar, se aporta una estimación propia de las necesidades de gasto en las tres funciones más representativas: sanidad, educación y servicios sociales. Esta estimación está basada en la consideración de la población como principal indicador de las necesidades de gasto. Por último, realizamos un resumen con las principales conclusiones obtenidas.

LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Con toda seguridad, en la actualidad, el tema de la financiación autonómica ocupa plaza de honor en el *ranking* de los que han generado mayor volumen de literatura, tanto académica como mediática, en los últimos treinta años en España. Puestos a buscar los antecedentes de esta discusión, cabe apuntar a la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) como responsable de un modelo de hacienda autonómica –para las comunidades autónomas (CC.AA.) de régimen común– que otorgaba un tratamiento asimétrico de los ingresos y gastos públicos descentralizados. Así, nos encontramos con un sistema que conjuga un escaso nivel de autonomía financiera –lo que lleva aparejado una escasa responsabilidad fiscal– con una gran autonomía desde el lado del gasto público.

En los momentos actuales, el funcionamiento del modelo de financiación presenta tres problemas básicos: un importante desequilibrio financiero de carácter vertical, una muy desigual distribución horizontal de la financiación por habitantes y una gran falta de responsabilidad fiscal.

Desequilibrio vertical

Parece claro que cualquier reforma del sistema de financiación autonómica tiene que resolver la cuestión previa de cómo se ha de distribuir los recursos tributarios entre la hacienda central y el conjunto de haciendas autonómicas. La solución que se ha venido aplicando muestra a las claras la existencia de un desequilibrio vertical en la asignación de recursos y competencias entre la Administración central y las administraciones autonómicas. Desde el lado de los ingresos, el Estado dispone de los instrumentos tributarios más potentes y más elásticos al crecimiento de la renta. Su financiación propia se nutre en casi un 60% de impuestos corrientes sobre la renta (32,2% del IRPF, incluido el Impuesto sobre la renta de no residentes, y 27,5% del Impuesto de sociedades) y en un 40% de impuestos sobre la producción e importaciones (29% a través del IVA y 11% a través de otros impuestos indirectos).

Por el contrario, la financiación impositiva de las CC.AA. se basa, en más de sus dos terceras partes, en los impuestos indirectos y sólo en un 30% en los impuestos directos. La desigual evolución de los distintos tipos de impuestos está haciendo progresar de forma diferente los recursos impositivos de los que disponen ambas administraciones.

Por otro lado, las CC.AA. presentan una fuerte vinculación de sus competencias con las principales políticas sociales. En este ámbito, fenómenos como la inmigración, la universalización de la asistencia sanitaria, las demandas de políticas educativas y el desarrollo de la asistencia social, han hecho crecer mucho una serie de gastos sociales que son competencia de las CC.AA. Por el contrario, los gastos de la Administración central están más desconectados de las demandas sociales y su evolución viene determinada más por factores de coste y por los acuerdos alcanzados con otras administraciones, manteniendo, de este modo, un mayor margen de discrecionalidad en muchas de sus partidas.

Desigual financiación *per capita*

Transcurridos más de veinte años desde el primer modelo de financiación autonómica, se observa una distribución horizontal de los recursos financieros bastante discutible en términos de equidad. Dicho de otro modo, existen diferencias en la financiación por habitante que permiten a algunas CC.AA. obtener cantidades muy superiores a la media estatal. No es lógico, ni políticamente aceptable a la larga, que algunos territorios reciban una financiación superior no apoyada en criterios objetivos para la prestación de las mismas políticas (tramo autonómico); menos aún, que la diferencia pueda alcanzar hasta una tercera parte en los dos extremos de la relación. Así, nos encontramos como el País Vasco se sitúa en un 67% por encima de las Islas Baleares. Pero es que incluso dentro de las comunidades de régimen común las diferencias de financiación son bastante superiores a lo que sería justificable en términos de posibles disparidades en los costes de provisión de los servicios.

Escasa autonomía financiera y déficit de responsabilidad fiscal

El último acuerdo de 2001 ya se hacía cargo de este inconveniente y pretendió dar un paso adelante en su resolución al equilibrar la composición de la cesta de tributos, añadiendo a los impuestos ya cedidos desde 1997 una importante porción de la imposición indirecta. Ello suponía, sin embargo, cerrar los ojos ante el hecho de que los problemas de fondo en este campo se generan fundamentalmente por la carencia de competencias normativas en el lado de los nuevos impuestos cedidos. La concesión de participaciones territorializadas en el IVA y los impuestos especiales armonizados, en la medida en que no conllevan competencias normativas, no suponen una ampliación real del grado de autonomía fiscal. Por su parte, la facultad de alterar en un 10% hacia arriba o hacia abajo el tipo de gravamen de los impuestos especiales nacionales sobre la electricidad y determinados medios de transporte supone un cambio puramente marginal, porque en este escenario lo que marca la diferencia es el poder o no alterar el tipo de gravamen del IVA o los impuestos especiales armonizados.

En este campo, hay algo que destacar en relación al uso por parte de los gobiernos autonómicos de su capacidad normativa en los impuestos propios que giran sobre la renta: ninguna C.A. ha elevado los tipos de gravamen de la tarifa autonómica del IRPF (33% del total), su instrumento de recaudación más potente. En sentido contrario, la mayor parte ha utilizado su amplia competencia normativa para reducir los ingresos propios al introducir más

deducciones en la cuota del impuesto. Esta conducta ha estado acompañada de múltiples promesas de reducción, cuando no eliminación, del Impuesto de sucesiones.

En cuanto a los impuestos indirectos, la mayor parte de las CC.AA. ha incrementado el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y algunas han utilizado parcialmente su capacidad normativa en el Impuesto minorista por venta de hidrocarburos.

En resumen, el uso de la capacidad normativa autonómica sobre las fuentes de ingreso no ha sido aprovechado en general para conseguir más recursos financieros. Además, cuando las CC.AA. se han decidido a hacerlo, han actuado siempre subiendo los impuestos sobre el consumo, aquellos que se perciben menos por los ciudadanos, y disminuyendo los impuestos sobre la renta, los más visibles electoralmente.

En estos días en que se vienen planteando múltiples propuestas de reforma del sistema de financiación, consideramos que las posibles alternativas de futuro, aparte de restablecer el equilibrio financiero vertical— con un Estado central que deberá aportar un mayor volumen de recursos al sistema—, deberán pasar ineludiblemente por dar respuesta a las dos siguientes consideraciones:

A_ Incrementar la autonomía y la responsabilidad financiera. Los espacios fiscales propios

Hasta ahora, la permanente provisionalidad del sistema ha permitido a los gobiernos regionales resistirse a aceptar con todas las consecuencias sus responsabilidades fiscales y continuar exigiendo transferencias adicionales de la hacienda central para aumentar sus propios recursos. Culminado el proceso de traspaso de prácticamente todas las competencias transferibles que comportan niveles significativos de gasto, ha llegado ya el momento de plantearse el establecimiento de un sistema donde se comparta verdaderamente la responsabilidad fiscal entre autonomías y Gobierno central.

En el nuevo escenario es preciso reclamar la creación de espacios fiscales propios. Las autonomías han tenido hasta ahora poco margen legal para crear impuestos propios y, cuando lo han hecho, la mayoría de las veces han sido impugnados por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional. Habrá que habilitar parcelas donde las comunidades puedan crear nuevos tributos (ecológicos, sobre el agua, las actividades turísticas o la ordenación del territorio) y que haya un “compromiso expreso” del Gobierno central de que no va a recurrirlos.

Asimismo, resulta imprescindible incrementar la capacidad normativa en el lado de la imposición indirecta, especialmente en el IVA. Aquí podría estudiarse la puesta en marcha y posterior cesión de la fase minorista de este impuesto.

B_ Garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos

El nuevo modelo habrá de garantizar de manera efectiva la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales. La desigualdad genera disparidades importantes en la capacidad de prestación de los servicios que acaban incidiendo en la calidad de vida de los ciudadanos.

En aras de lo anterior, es necesario rescatar la estimación de las necesidades de gasto del lugar secundario en el que han permanecido. En esta línea se presenta como reto ineludible afinar en la selección de los indicadores de necesidad, principalmente en relación con los servicios de sanidad, educación y servicios sociales.

El establecimiento de una fórmula adecuada de necesidades de gasto dista mucho de ser un problema sencillo, esencialmente porque las regiones españolas difieren entre sí en multitud de aspectos que pueden afectar tanto a las necesidades de servicios públicos como a su coste de provisión. En nuestra opinión, el problema tiene dos posibles soluciones razonables. La más sencilla es la igualdad pura y dura de recursos por habitante. Esta solución, no siendo perfecta, tiene la ventaja de su simplicidad y de que con toda probabilidad no es una mala aproximación en la práctica al principio de igualdad de acceso.

La otra opción sería ponderar la población por su estructura demográfica, teniendo en cuenta el patrón observado de gasto educativo, sanitario y social por grupos de edad y el peso de estas tres partidas en el gasto autonómico total, trabajando en ambos casos con datos correspondientes a España en su conjunto.

DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO

ASPECTOS GENERALES

La principal ventaja que presenta la descentralización predicada por la teoría del federalismo fiscal es que, bajo determinadas condiciones, este proceder puede generar mejoras en el nivel de bienestar social. Estas ventajas están determinadas, fundamentalmente, por la mayor adecuación de la prestación de los servicios públicos a las necesidades y preferencias particulares de los ciudadanos residentes en cada uno de los territorios. Sin embargo, la descentralización fiscal, llevada hasta sus últimas consecuencias y sin ningún tipo de ajuste, podría dar lugar a desequilibrios que surgen como consecuencia de los distintos niveles de desarrollo de los territorios que forman parte de un país.

En estos casos, la capacidad que tienen los diferentes gobiernos subcentrales para financiar los servicios públicos de su competencia puede ser distinta, permitiendo a los territorios más desarrollados suministrar un mayor o mejor nivel de servicios públicos dada una presión fiscal o, de forma alternativa, otorgándoles la posibilidad de ejercer una menor presión fiscal, manteniendo el mismo nivel de servicios que en los territorios más desfavorecidos.

Estos desequilibrios territoriales pueden llegar a crear problemas de eficiencia y de equidad. En primer lugar, la existencia de diferencias en el trato según el territorio de residencia puede generar incentivos para que los individuos elijan la residencia según criterios externos a la localización eficiente de los factores productivos. En segundo lugar, la posibilidad de que, debido a las diferencias interterritoriales de capacidad fiscal, dos ciudadanos idénticos desde el punto de vista fiscal puedan recibir distintos niveles de servicios públicos, habiendo soportado la misma presión fiscal, podría dar lugar al incumplimiento del principio de equidad horizontal que rige en la mayor parte de los sistemas tributarios de nuestro entorno. El principio de equidad horizontal afirma que dos individuos con igual capacidad de pago e idénticas necesidades deben ser tratados de forma equivalente por el sector público, independientemente del lugar de residencia. Por lo tanto, el sector público debería garantizar un trato semejante a aquellos individuos cuyas necesidades y capacidad de pago fueran análogas, con independencia del lugar de residencia de los individuos.

Asimismo, en el ámbito del sector público también debe existir una preocupación por la garantía del equilibrio financiero vertical, esto es, la garantía de que cada uno de los niveles de gobierno pueda prestar un determinado nivel estándar de los bienes y servicios de su competencia. O lo que es lo mismo, hay que garantizar que los distintos niveles de gobierno dis-

pongan de los ingresos necesarios, ya sean éstos ingresos fiscales o transferencias, para cubrir las necesidades de gasto respectivas, con el mismo nivel de suficiencia. Entendemos por necesidades de gasto los recursos financieros necesarios para que una jurisdicción pueda prestar a sus ciudadanos un nivel de bienes y servicios públicos de su competencia similar al nivel prestado como promedio por el conjunto de jurisdicciones.

Por tanto, desde el cumplimiento del principio de equidad vertical es necesario que los gobiernos centrales doten a los órganos subcentrales de los recursos necesarios para reestablecer el equilibrio entre ingresos y gastos. Además, desde la perspectiva de la equidad horizontal, es necesario que el reparto de dichos recursos entre los órganos subcentrales que así lo acrediten, se realice garantizando la correspondencia entre los ingresos potenciales y las necesidades de gasto de cada una de ellas. Estos fondos, que reciben la denominación de “subvenciones de nivelación”, pretenden asegurar que cada jurisdicción pueda proveer un nivel similar de servicios sin tener que exigir niveles impositivos significativamente distintos a sus ciudadanos.

Las subvenciones de nivelación estarán, por lo tanto, directamente relacionadas con los indicadores de necesidades de gasto e inversamente relacionadas con la capacidad fiscal. Por ello, y para su determinación, se vislumbra como imprescindible el cálculo tanto de los indicadores de capacidad fiscal como de los indicadores de necesidades de gasto. Ahmad e Craig (1994) realizan, en este sentido, dos recomendaciones. La primera de ellas es que las decisiones de las unidades de gobierno receptoras de la subvención no influyan en la cuantía de la misma; la segunda, que el sistema elegido para calcular las subvenciones sea fácil de aplicar en la práctica y no suponga costes de administración excesivos.

El índice de capacidad fiscal se suele calcular mediante la suma ponderada de los subíndices representativos de los distintos ingresos que están a disposición de los órganos subcentrales. La ponderación utilizada para cada uno de estos subíndices sería el peso de los rendimientos de la fuente de ingresos correspondiente sobre el total de ingresos. En la práctica es frecuente utilizar como indicador de capacidad fiscal la base imponible real de cada gobierno. Sin embargo, este índice sería manipulable si se parte del supuesto de una elasticidad de la base imponible respecto al tipo impositivo mayor que cero. En este caso, los gobiernos receptores de la subvención tendrían incentivos para incrementar los tipos impositivos y desgastar sus bases imponibles, dado que la reducción en la recaudación se vería compensada por un aumento de la subvención percibida. Como alternativa se ha propuesto desde diversos ámbitos la utilización de algún indicador de actividad económica general cuya magnitud no esté determinada por las decisiones o actuaciones de los gobiernos receptores de la subvención, como puede ser el valor añadido bruto o el consumo de las familias.

Si, como hemos visto, es difícil encontrar un indicador apropiado de la capacidad fiscal, mayor dificultad reviste el estimar un índice de las necesidades de gasto. Tanto desde la literatura hacendística como desde los agentes implicados en el proceso se han sucedido diversos intentos encaminados a identificar los indicadores más adecuados para determinar las necesidades de gasto autonómicas. Hasta la fecha, sólo parece existir cierto acuerdo en el peso preferente que corresponde a la población de cada comunidad autónoma.

Lo primero que llama la atención al examinar las diferentes investigaciones es que, en todo caso, están encaminadas a la construcción de medidas relativas de necesidad de gasto. Por tanto, permiten conocer la participación de las jurisdicciones subcentrales en una cifra global determinada, pero no cuál es ese importe global o, de otra forma, cuáles son las nece-

sidades de gasto globales de cada nivel de gobierno, central, autonómico o local. Por lo tanto, los índices elaborados proporcionan información sobre la cantidad de recursos por habitante que debe recibir una jurisdicción en relación a los recursos por habitante recibidos como promedio por todas las jurisdicciones.

Al igual que ocurre en algunos países de nuestro entorno, algunas investigaciones aplicadas a nuestro país defienden la identificación de las necesidades de gasto con la población. Sin embargo, otros trabajos ponen de manifiesto que las necesidades de gasto pueden no estar bien representadas por la población, al ser el resultado de una gran cantidad de pequeñas influencias, lo que dificulta la elaboración de los índices de necesidades.

Para determinar las necesidades de gasto, en primer lugar, resulta necesario identificar los bienes y servicios públicos que van a ser objeto de análisis. Con carácter general, se eligen las funciones de gasto más significativas. A continuación se estiman las necesidades de gasto de cada servicio público. Para ello, se identifica una serie de indicadores de necesidades, que normalmente son factores de demanda y de coste, y se establecen las ponderaciones que debe recibir cada factor para componer el índice de necesidades de gasto del servicio público correspondiente.

Es en la depuración de esas variables y en el establecimiento de sus ponderaciones donde surgen las mayores discrepancias entre los diferentes trabajos. Podemos distinguir tres aproximaciones metodológicas al problema: el método de componentes principales, los métodos de regresión y la estimación directa de las necesidades.

Cualquiera de los métodos es susceptible de ser utilizado en la práctica pero ninguno es perfecto. Las tres técnicas descritas tienen sus ventajas e inconvenientes, y lo más conveniente para alcanzar resultados más satisfactorios parece ser la utilización combinada de todas ellas.

APROXIMACIONES TEÓRICAS Y EMPÍRICAS A LAS NECESIDADES DE GASTO

Como hemos comentado anteriormente, algunas investigaciones referidas a nuestro país defienden la identificación de las necesidades de gasto con la población. Entre ellas se encuentran los estudios que se basan en una relación directa entre población y necesidades de gasto, como son los de Pedraja y Suárez Pandiello (1999) para la Administración local y Trebolle (1986) para las CC.AA. Otros autores establecen la necesidad de igualar la financiación por habitante que recibe cada C.A.: Calsamiglia (1991), Herrero y Villar (1991a, 1991b), Castells y Solé Ollé (2000) o Sánchez Maldonado (1992, 1993, 1999). Sin embargo, otros trabajos ponen de manifiesto que las necesidades de gasto pueden no estar bien representadas únicamente por la población, al existir otras variables a considerar para una estimación más exhaustiva de los índices de necesidades.

En los apartados siguientes se presentan las investigaciones más importantes realizadas en el ámbito nacional para estimar las necesidades de gasto. Los estudios están clasificados en función de la metodología aplicada en cada uno de ellos.

ANÁLISIS MEDIANTE COMPONENTES PRINCIPALES

El estudio realizado por Bosch y Escribano (1988) calcula un índice compuesto de necesidad utilizando el análisis de componentes principales. Aunque este trabajo es relevante al ser el referente de otros posteriores, no aborda la construcción de una medida de la capacidad fiscal autonómica ni tiene en cuenta las externalidades existentes en la provisión de un servicio.

Los servicios analizados son: sanidad, transporte, medio ambiente, ocio y cultura, vivienda y urbanismo, servicios sociales y educación, procediéndose a la selección discrecional de una serie de indicadores base, que se reproducen en el cuadro 1, para estimar la necesidad relativa.

Cuadro 1. INDICADORES DE NECESIDAD RELATIVA

Sanidad	Ocio y cultura
Tasa de mortalidad	Población menor de veinte años
Tasa de natalidad	Población mayor de sesenta y cinco años
Morbilidad	Densidad de población
Población menor de cinco años	Plazas hoteleras
Población mayor de sesenta y cinco años	Viviendas carentes de servicios de higiene
Viviendas carentes de agua corriente	Población en paro
Transporte	Servicios sociales
Densidad de población	Población mayor de sesenta y cinco años
Total de accidentes	Población menor de cinco años
Población ocupada	Población en paro
Gasto en transporte	Personas mayores de sesenta y cinco años viviendo solas
Total de vehículos	Personas adultas con menos de cinco años de escolaridad
Medio ambiente	Vivienda y urbanismo
Cambio de la población de 1970 a 1980	Viviendas carentes de servicios de higiene
Población empleada en la industria	Viviendas carentes de agua corriente
Número de miembros por habitación en la cuarta cuartila de ingresos	Viviendas construídas antes de 1950
Densidad de la población	Número de miembros por habitación en la cuarta cuartila de ingresos
Plazas hoteleras	Densidad de población
Población empleada en la construcción	Plazas hoteleras
Total de vehículos	
Vehículos con más de seis años	

Fuente: Bosch y Escribano (1988)

Para determinar la ponderación de cada indicador se aplica la técnica de componentes principales¹. La ponderación obtenida se aplica al valor del indicador en cada territorio, obteniéndose así el índice de necesidad relativa por habitante de cada servicio público. Este procedimiento es aplicado en todos los servicios salvo educación, en el que se construye un índice que atribuye las necesidades de gasto sobre la base de una media ponderada de los matriculados en EGB, BUP y FP, utilizando como pesos el gasto por estudiante en cada nivel de enseñanza. El índice agregado de necesidades se obtiene a través de la suma ponderada de cada uno de los índices parciales de servicio². En el cuadro 2 se reproducen los resultados obtenidos:

Cuadro 2. ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO DE LAS CC.AA.

	Índice de necesidad <i>per capita</i> (%)	Índice de necesidad (%)
Andalucía	7,10	24,35
Extremadura	7,07	3,94
Murcia	6,86	3,38
Castilla-La Mancha	6,71	5,50
Asturias	6,68	3,77
Castilla y León	6,25	7,56
Cantabria	5,83	1,30
Galicia	5,81	6,98
C. Valenciana	5,59	8,54
Navarra	5,55	1,17
Canarias	5,52	3,30
País Vasco	5,38	4,64
Aragón	5,25	2,51
Madrid	5,20	9,60
Baleares	5,10	1,34
Cataluña	5,10	11,62
La Rioja	5,02	0,48

Fuente: Bosch y Escribano (1988)

ANÁLISIS DE REGRESIÓN

El trabajo de Castells y Solé Ollé (2000) estima las necesidades de gasto relativas de las CC.AA. en 1994 mediante la suma ponderada de los índices de necesidades elaborados para cada uno de los servicios cuyas competencias tienen asumidas las CC.AA. La ponderación otorgada está en función del gasto realizado por el conjunto de CC.AA. en cada uno de los programas de gasto, que son recopilados en el cuadro 3:

Cuadro 3. PROGRAMAS DE GASTO

Administración general	Medio ambiente
Gastos generales	Medio ambiente
Seguridad y protección civil	Medio natural
Ocio y cultura	Infraestructuras y transportes
Deportes	Infraestructuras hidráulicas
Cultura	Carreteras
Servicios sociales	Transportes y comunicaciones
Juventud	Servicios económicos
Servicios sociales	Comercio
Sanidad	Turismo
Salud	Agricultura
Atención primaria	Industria y energía
Atención especializada	Empleo
Educación	Empleo
Educación primaria	Trabajo
Educación secundaria	Vivienda y urbanismo
Educación universitaria	Vivienda
Educación especial	Urbanismo
Otras enseñanzas	

Fuente: Castells y Solé Ollé (2000)

El índice relativo de necesidades que la C.A. *i* requiere para proveer el servicio *j* (E_i/E_j) se obtiene multiplicando el índice de necesidades del servicio (X_{ij}^*/X_j^*) por el índice del coste unitario de los factores empleados (c_{ij}^*/c_j^*). Esto es:

$$E_i/E_j = (X_{ij}^*/X_j^*) (c_{ij}^*/c_j^*) \quad [1]$$

El índice de necesidades del servicio *o*, según los autores, “índice primario de necesidades de gasto”, tiene en cuenta no sólo a los usuarios potenciales del servicio sino también otras variables como la superficie o la dispersión de la población. En el caso de que algún programa de gasto tenga más de un indicador representativo, por ejemplo que existan varios grupos de usuarios potenciales, la agregación se realiza mediante ponderaciones que son comunes a todas las CC.AA.

Finalmente, dado que las CC.AA. presentan diferencias de partida en cuanto al capital poseído, y aunque estas diferencias pueden quedar reducidas en un período de tiempo extenso con la simple aplicación de las subvenciones de nivelación, los autores incorporan una compensación por las diferencias en las dotaciones iniciales de capital público. Esta compensación tendrá carácter transitorio, y deberá estar basada únicamente en las dotaciones existentes en el momento inicial, evitándose así posibles conductas estratégicas de las CC.AA.

La estimación del índice de necesidades de gasto se realiza mediante el análisis de regresión. No obstante, los autores advierten que los resultados obtenidos deben tomarse como una evidencia empírica más, que necesitará de la aplicación de juicios de valor informados para determinar la fórmula de distribución final, debiéndose tener en cuenta, además, la consideración de los resultados obtenidos a través de otros procedimientos como la estimación directa. Con la anterior cautela, se procede a estimar la siguiente ecuación para determinar las necesidades primarias de gasto:

$$G_{ij} = G_{ij}(X_{ij}, R_{ij}, Y_i, \varepsilon_{ij}) \quad [2]$$

donde G_{ij} es el gasto no financiero realizado por las CC.AA., ε_{ij} es un término de error, X_{ij} las variables exógenas indicativas de necesidad, R_{ij} las variables de control e Y_i la renta.

Una vez estimada la ecuación, se desarrolla una fórmula aditiva para el cálculo del índice de necesidades de gasto, que es el gasto en que incurriría cada C.A. si tuviera los niveles medios en las variables de control, dados los valores observados en el resto de variables.

En el cuadro 4 se presenta el índice primario de gasto para las funciones relacionadas con los servicios sociales (juventud y servicios sociales), sanidad (salud, atención primaria y atención especializada) y educación (educación primaria, secundaria, universitaria y otras enseñanzas). Además, se incluye el índice agregado para todas las funciones (ZEp) que utiliza como ponderación el gasto realizado por el conjunto de CC.AA. en cada función. Los índices de cada programa de gasto no se obtienen directamente del análisis de regresión efectuado, sino que responden a una media ponderada de diversas alternativas.

Después de calcular el índice primario de necesidades de gasto agregado, se cuantifica el índice de coste unitario de los factores (c), que toma en consideración las transferencias corrientes, las inversiones y las transferencias de capital. Las variables utilizadas para construir este índice de coste son el índice territorial de precios al consumo y el precio de la vivienda.

Finalmente, el índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) se obtiene multiplicando el índice primario de necesidades y el índice de coste unitario. Asimismo, y como comentamos anteriormente, se introduce la compensación por la existencia de déficits iniciales de capital público. De la suma ponderada del índice de necesidades de agregado (ZEc) y del índice de necesidades de inversión se obtiene el índice final de necesidades de gasto (ZE). En el cuadro 4 se muestran los resultados obtenidos de la estimación del índice de coste unitario de los factores (c), el índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) y el índice final de necesidades de gasto (ZE).

Cuadro 4. VALORES DE LOS ÍNDICES DE NECESIDADES DE GASTO EXPRESADOS EN FORMA DE ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA

	Serv. sociales		Sanidad		Educación				ZEp	c	ZEc	ZE	
	Juventud	Serv. soc.	Salud	At. prim.	At. espec.	Ed. prim.	Ed. sec.	Ed. univ.					Ed. espec.
Participación en el gasto (%)	0.41	5.04	0.51	14.80	28.96	13.53	9.69	5.14	0.59	1.15	100.0	94.0	100
Andalucía	1.126	0.993	1.036	1.030	0.931	1.193	1.109	1.056	1.019	1.245	1.023	0.975	1.006
Aragón	0.872	1.053	0.944	1.066	1.124	0.862	0.887	0.968	0.808	0.836	1.051	0.962	0.977
Asturias	0.892	1.037	1.092	1.006	1.118	0.839	0.906	0.883	0.881	0.840	0.986	1.005	0.986
Baleares	0.871	0.955	1.095	0.974	0.993	0.955	0.894	0.925	0.961	0.863	0.985	1.011	1.077
Canarias	1.122	1.034	1.008	0.944	0.878	1.132	1.120	1.112	1.101	1.080	0.985	0.981	0.926
Cantabria	0.914	0.947	1.145	0.960	1.020	0.949	0.931	0.945	0.898	0.836	0.981	1.000	0.966
Castilla y León	0.912	1.095	0.993	1.036	1.133	0.914	0.930	1.014	0.804	0.853	1.036	0.965	0.973
Castilla-La Mancha	1.017	1.105	0.945	1.059	1.077	1.058	0.964	1.048	0.888	1.125	1.002	0.949	0.914
Cataluña	0.947	1.015	0.945	0.961	1.016	0.909	0.965	0.957	1.121	0.913	0.984	1.039	1.040
Extremadura	1.063	1.181	1.007	1.023	1.057	1.128	1.032	1.054	0.955	1.171	1.036	0.934	0.944
Galicia	0.904	1.086	1.111	1.019	1.095	0.925	0.945	0.914	0.902	1.027	1.016	0.972	0.994
Madrid	1.011	0.926	0.954	0.994	0.932	0.963	1.019	1.011	1.195	0.912	0.989	1.063	1.071
Murcia	1.052	1.042	1.003	1.036	0.910	1.137	1.044	1.047	1.010	1.069	1.024	0.967	0.991
Navarra	1.016	0.815	1.064	0.995	1.017	0.894	0.929	0.991	0.816	0.984	1.079	1.032	1.086
País Vasco	1.057	0.799	0.965	0.942	0.984	0.862	0.984	1.016	0.806	0.883	0.931	1.029	0.944
La Rioja	0.863	1.006	1.233	1.036	1.088	0.894	0.874	0.925	0.768	0.810	0.942	0.960	0.882
C. Valenciana	0.957	0.966	0.971	0.976	0.988	0.996	0.977	0.972	0.992	0.950	0.975	0.994	0.976
Desviación estándar	0.088	0.098	0.124	0.038	0.079	0.111	0.073	0.072	0.124	0.133	0.038	0.035	0.051
Máximo	1.126	1.181	1.233	1.066	1.133	1.193	1.120	1.112	1.195	1.245	1.079	1.063	1.086
Mínimo	0.863	0.799	0.945	0.942	0.878	0.839	0.874	0.883	0.768	0.810	0.931	0.934	0.882

Fuente: Castells y Solé Ollé (2000, cuadro 4)

ESTIMACIÓN DIRECTA

El trabajo de López Casanovas (1999) se ocupa exclusivamente de las funciones de sanidad y educación, representativas de más de las dos terceras partes de la financiación autonómica. El objetivo del trabajo es comparar la financiación que percibirían las CC.AA. atendiendo a criterios de necesidad relativa con los que se obtendrían si la financiación se distribuyera en proporción a la población. La tesis subyacente es que el criterio de población puede suponer un déficit en la financiación de la sanidad de las CC.AA. con mayor envejecimiento relativo. Sin embargo, este déficit puede compensarse con un superávit en la financiación de la educación de esas mismas CC.AA.

Las necesidades relativas de gasto en educación se estiman como sigue:

1º Se calcula el gasto público medio estatal en educación para los distintos estratos de población en 1995, con datos de la OCDE y del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). Este gasto es el "gasto esperado" en cada C.A., es decir, lo que gastaría cada autonomía si gastara por individuo el gasto medio estatal correspondiente a los tramos de edad considerados.

2º Los gastos medios se aplican a los estratos de población de cada C.A. y se agregan, obteniéndose las necesidades de gasto en educación para el conjunto de CC.AA.

Las necesidades relativas de gasto en sanidad se cuantifican de la siguiente manera:

1º El cálculo del gasto hospitalario esperado se realiza a partir de las medias estatales de frecuentación hospitalaria (altas/habitante) en los distintos tramos de edad y a partir de una estimación del coste estatal por alta. De esta forma se computa para cada C.A. el gasto en que se incurriría si, dada la estructura demográfica, la región presentara unas tasas de frecuentación y un coste por alta idénticos a la media estatal³.

2º Para calcular el gasto esperado en atención primaria se opera de la misma manera, a partir de las medias estatales de frecuentación en atención primaria (consultas/habitante) para los distintos tramos de edad y de una estimación del coste estatal por consulta.

3º Para calcular el gasto farmacéutico esperado, se hace a partir de las medias estatales de los consumos farmacéuticos (recetas) efectuados por activos y pensionistas y del gasto medio por receta en cada colectivo. Se computa para cada C.A. el gasto farmacéutico en que se incurriría si, dada la población activa y pensionista, la región exhibiera unos consumos farmacéuticos y unos gastos por receta médica idénticos a la media estatal.

En el cuadro 5 se presenta el exceso o defecto de financiación que corresponde a cada C.A., al comparar la financiación percibida según el criterio de necesidad relativa con la que correspondería por el criterio de población.

Cuadro 5. FINANCIACIÓN SEGÚN NECESIDAD - FINANCIACIÓN SEGÚN POBLACIÓN EN PTAS. POR HABITANTE (e %)

	Sanidad	Educación	Total
Andalucía	-5.884	10.788	4.904 (3,38)
Aragón	9.969	-9.239	730 (0,50)
Asturias	7.399	-8.437	-1.038 (-0,72)
Baleares	22	-1.873	-1.851 (-1,28)
Canarias	-10.201	8.325	-1.876 (-1,29)
Cantabria	3.562	-3.221	341 (0,24)
Castilla y León	9.585	-7.435	2.150 (1,48)
Castilla-La Mancha	5.893	-1.503	4.390 (3,03)
Cataluña	1.553	-4.475	-2.922 (-2,02)
C. Valenciana	-883	1.011	128 (0,09)
Extremadura	2.756	1.151	3.907 (2,70)
Galicia	6.060	-3.690	2.370 (1,64)
Madrid	-3.904	-782	-4.686 (-3,23)
Murcia	-5.438	7.576	2.138 (1,48)
Navarra	3.693	-5.601	-1.908 (-1,32)
País Vasco	-677	-5.560	-6.237 (-4,30)
La Rioja	6.505	-8.168	-1.663 (-1,15)
Ceuta y Melilla	-10.819	8.276	-2.543 (-1,75)

Fuente: López Casasnovas (1999)

ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES EN EL *LIBRO BLANCO SOBRE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.*

En este trabajo se llama la atención sobre la definición del "nivel estándar de los bienes y servicios públicos" que quiere garantizarse a las autoridades jurisdiccionales. En el libro blanco no se opta por un estándar normativo determinado, sino que se ofrecen cuatro criterios de equidad que deberían ser objeto de negociación política:

- a) Igualdad de capacidad de gasto por habitante
- b) Igualdad de capacidad de gasto por usuario
- c) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente
- d) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente ajustado

De cada uno de los criterios de equidad deriva una metodología diferente. El elemento común a todas ellas es que los órganos centrales del Estado son los competentes para determinar las necesidades del conjunto de entes autonómicos, por lo que las necesidades de cada C.A. se van a determinar como una participación en ese importe global.

- a) Igualdad de capacidad de gasto por habitante:

La participación de cada C.A. será proporcional a su población.

b) Igualdad de capacidad de gasto por usuario:

Este criterio se basa en la diferencia que puede existir entre el número de habitantes y el número de usuarios en determinados servicios, que son agrupados en cinco partidas distintas: educación, vivienda, servicios sociales, sanidad y resto de servicios. Los cuatro primeros requieren la identificación de los usuarios de cada uno de ellos, mientras que el último es un grupo residual, en el que los usuarios coinciden con la población de cada C.A. Para calcular el volumen de recursos que debe asignarse a cada grupo se considera el gasto efectivo en cada partida, que se distribuyen en base al criterio de los usuarios. La financiación de la partida residual se calcula por diferencia entre el gasto total a distribuir y la suma de las partidas anteriores.

El siguiente paso es identificar los usuarios potenciales de cada servicio. El estudio desecha la opción de utilizar usuarios reales, puesto que con este indicador "las necesidades, supuestamente objetivas, acabarían calculándose de tal modo que la financiación estaría, de hecho, totalmente condicionada al destino concreto que se le diera a los recursos, es decir, al gasto efectivo de las CC.AA. en determinadas áreas". Los criterios de estimación de los usuarios son los siguientes:

1. Educación: población menor de veinticinco años (INE).
2. Vivienda y servicios sociales: porcentaje de población que vive en los hogares más pobres, grupo formado por el 50% de hogares con menores ingresos (INE).
3. Sanidad: población protegida.
4. Grupo residual: se opta por la población equivalente, que se obtiene corrigiendo la población de derecho mediante un coeficiente que refleja la diferencia entre el consumo total y el de los residentes, según datos de contabilidad regional.

Con estos criterios se obtiene el gasto garantizado a las CC.AA. en cada servicio y, por agregación, el gasto garantizado total.

c) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente:

Todos los usuarios no consumen iguales cantidades del servicio para alcanzar el mismo nivel de prestación. Es necesario, por tanto, convertir "usuarios" en "usuarios potenciales". Un ejemplo claro de esta diferenciación lo encontramos en los servicios sanitarios, en los cuales la situación y/o utilización de las personas de mayor edad es diferenciable del resto.

El cálculo de los usuarios equivalentes (UE) se realiza de la siguiente manera:

$$UE = U + \beta * A \quad [3] \text{ donde:}$$

U: usuarios sanitarios

β : coeficiente que indica la mayor intensidad de atención que necesita este grupo

A: personas en los tramos de edad más avanzada

Una vez convertidos los usuarios en usuarios equivalentes, la metodología se aplica de igual forma que en el apartado anterior.

d) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente ajustado:

Este criterio propone dar un paso más: no sólo deben tenerse en cuenta las diferencias de coste atribuibles a las diferentes necesidades de los ciudadanos sino también las diferencias de coste que pueden existir para producir una unidad de bien público.

En el libro blanco se propone expresar el diferencial de coste como porcentaje del coste normal por usuario equivalente, de forma que, multiplicando el número de usuarios por el factor de coste diferencial, se obtendría el número de usuarios equivalentes ajustados.

Cuadro 6. NECESIDADES DE GASTO RELATIVAS DE LAS CC.AA. POR APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE EQUIDAD DEL LIBRO BLANCO (%)

Comunidad	Población	Usuarios	Usuarios equivalentes	Usuarios ajustados
Andalucía	19,18	20,46	20,30	20,06
Aragón	3,29	3,06	3,12	3,24
Asturias	3,03	2,84	2,87	2,87
Baleares	1,97	2,10	2,10	2,19
Canarias	4,13	4,56	4,48	4,81
Cantabria	1,46	1,42	1,43	1,42
Castilla y León	7,07	6,73	6,85	7,08
Castilla-La Mancha	4,59	4,66	4,71	4,90
Cataluña	16,80	16,12	16,13	15,85
Extremadura	2,94	3,07	3,09	3,17
Galicia	7,56	7,38	7,46	7,52
Madrid	13,70	13,09	13,00	12,67
Murcia	2,89	3,06	3,04	3,00
La Rioja	0,73	0,67	0,68	0,69
C. Valenciana	10,66	10,78	10,74	10,54

Fuente: Libro blanco (1995: 188)

En el cuadro 6 se recoge, para 1992, la participación porcentual de cada C.A. en los recursos totales para cada uno de los cuatro estándares de equidad contemplados en el libro blanco.

Por último, a modo de análisis de sensibilidad, en el cuadro 7 aparece reflejada una comparativa de las distintas posiciones ocupadas por las CC.AA. atendiendo a los índices considerados en cada uno de los trabajos descritos. Estas posiciones se comparan con la clasificación derivada de la población de cada C.A. en los años de referencia de los estudios.

Cuadro 7. RANKING SEGUN POBLACIÓN Y ESTUDIOS ANALIZADOS

	Bosch y Escribano	Pob. 1988	Castells- Solé *	Pob. 1994	Pob. 1995	Usuarios	Usuarios equivalentes	Usuarios ajustados
Andalucía	1	1	1	1	1	1	1	1
Aragón	12	9	10	9	9	11	9	9
Asturias	9	10	11	10	10	12	12	12
Baleares	13	13	13	13	13	13	13	13
Canarias	11	8	9	8	8	8	8	8
Cantabria	14	14	14	14	14	14	14	14
Castilla y León	5	6	6	6	6	6	6	6
Castilla-La Mancha	7	7	8	7	7	7	7	7
Cataluña	2	2	2	2	2	2	2	2
C. Valenciana	4	5	4	4	4	4	4	4
Extremadura	8	11	12	12	11	9	10	10
Galicia	6	4	5	5	5	5	5	5
Madrid	3	3	3	3	3	3	3	3
Murcia	10	12	12	11	12	10	11	11
La Rioja	15	15	15	15	15	15	15	15

Fuente: elaboración propia a partir del INE

* La ordenación correspondiente a este estudio no procede del índice desarrollado en el cuadro 4, sino de la cuota de participación de cada CA, con el fin de homogeneizar los resultados obtenidos en cada uno de los trabajos.

Como se observa, existe una correspondencia casi exacta entre la ordenación derivada de los índices de necesidad de los estudios considerados y el criterio según la población. En el caso del trabajo de Bosch y Escribano, que es el que muestra mayores diferencias entre el índice y la población, en diez de las quince CC.AA. de régimen común las posiciones se mantienen o se modifican en una única posición. En Castells y Solé Ollé y el libro blanco, la ordenación obtenida de los indicadores presenta una similitud casi total con la población. Por lo tanto, podemos concluir que utilizando diferentes metodologías se llega a una ordenación de las regiones similar a la que se obtendría basándonos exclusivamente en un criterio mucho más sencillo, como es la población.

LA MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO EN LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA APLICADOS EN ESPAÑA

En este apartado nos centramos en el estudio de la determinación de las necesidades de gasto en los sistemas de financiación de las CC.AA. de régimen común vigentes en nuestro país. En primer lugar, centramos el estudio en los sistemas de financiación precedentes al actual, repasando la determinación de las necesidades de gasto en el período transitorio y en los quinquenios 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001. El caso de la sanidad lo estudiamos separadamente. En segundo término, repasamos la determinación de las necesidades de gasto en el modelo actual de financiación de las CC.AA. de régimen común.

SISTEMAS DE FINANCIACIÓN PRECEDENTES AL ACTUAL

EL PERÍODO TRANSITORIO

Durante el período transitorio, cuando una C.A. recibía un servicio público, adquiría el derecho a que el Estado le transfiriera el coste que suponía su realización para la Administración central. Es decir, cada C.A. recibía unas transferencias aproximadamente iguales a lo que el gobierno central venía gastando en dicha comunidad en la competencia transferida (descontando la recaudación obtenida por los tributos cedidos y las tasas afectas a dichos servicios). De este modo, la necesidad de recursos se estableció a través del llamado coste efectivo de los servicios transferidos, que pretendía recoger el coste total de cada servicio y que debía cubrir costes directos, indirectos e inversión de reposición. Este coste efectivo estaba referido al momento de la cesión, sin que se tuviera en cuenta si había o no divergencias respecto a los niveles medios de prestación del servicio.

PERIODO 1987-1991

La segunda etapa en la financiación autonómica se extendió desde 1987 hasta 1991. Se trata de un periodo marcado por el hecho de que el volumen de gastos se incrementó considerablemente al hacerlo así el proceso de transferencias.

El rasgo fundamental fue la sustitución de una financiación basada en el coste efectivo por una financiación fundamentada en una serie de variables socioeconómicas⁴, dentro de las cuales la población tenía un peso predominante (ver cuadro 8). Sin embargo, estas variables parecían responder a un ejercicio de programación lineal en la búsqueda de aquellos indicadores que mejor se adaptaran a la estructura del gasto transferido, de modo que se cumpliera el requisito de que ninguna C.A. resultara perjudicada financieramente respecto al período anterior.

Cuadro 8. VARIABLES Y PONDERACIONES. PERÍODO 1987-1991

Variables	Comp. comunes	Comp. educación
Población	59,00	84,00
Superficie	16,00	15,00
Insularidad	0,70	3,10
Unidades administrativas	24,30	-
Constante	-	-2,50
Riqueza relativa	4,20	0,40
Esfuerzo fiscal	5,00	1,70

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. (CPFF)

PERIODO 1992-1996

El 20 de enero de 1992 el CPFF aprobó el método para la aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. en el quinquenio 1992-1996. El principal rasgo de este sistema es la continuidad, con ligeros retoques, del sistema vigente con anterioridad. En lo respectivo a las variables determinantes de las necesidades de gasto se producen las siguientes novedades:

- No se distingue entre grupos competenciales sino entre grupos de CC.AA., diferenciando entre CC.AA. con nivel competencial bajo y CC.AA. con nivel competencial alto
- Se incorpora, con una ponderación muy reducida, la variable "dispersión geográfica"

- La superficie reduce de forma muy sensible su peso para las CC.AA. de nivel alto, mientras que para las de nivel bajo la disminución más importante se produce en la variable “unidades administrativas”

Cuadro 9. VARIABLES Y PONDERACIONES. PERÍODO 1992-1996

VARIABLES	Nivel compt. bajo	Nivel compt. alto
Población	64,00	94,00
Superficie	16,60	3,50
Insularidad	0,40	1,50
Dispersión	2,00	0,60
Unidades administrativas	17,00	0,40
Riqueza relativa	2,70	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82	1,82

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. (CPFF)

PERIODO 1997-2001

El sistema de financiación de las CC.AA. en el quinquenio 1997-2001 se rigió por los acuerdos del CPFF de 23 de septiembre de 1996 y de 27 de marzo de 1998. Uno de los elementos característicos del sistema de financiación del quinquenio 1997-2001 fue que renunció a recalcular las necesidades relativas de las CC.AA., dando por bueno el reparto de recursos que hasta entonces se venía realizando. Así, se consideró que las necesidades financieras de cada C.A. venían dadas por los recursos que había obtenido en el período anterior, adecuadamente actualizados.

NECESIDADES DE GASTO EN SANIDAD

Por lo que respecta a la financiación de los servicios sanitarios, ésta se ha llevado a cabo, hasta el modelo actual, a través de un subsistema independiente regido por lo dispuesto en la Ley general de sanidad (1986). En esta ley se explicita un criterio de equidad y de necesidad para el reparto de los recursos sanitarios que garantice la igualdad de acceso de los individuos al sistema para igual necesidad, estableciéndose, para el reparto de los recursos, un criterio capitolativo basado en la población protegida de cada C.A. La población protegida queda definida como la población de derecho de cada región descontando aquellos colectivos que son asistidos por entidades administrativas de seguro libre.

DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO EN EL SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.

En el año 2001 finalizó el período de vigencia de los modelos de financiación autonómica y sanitaria, situación que se aprovechó para negociar conjuntamente ambos sistemas, resultando finalmente un modelo de financiación que integraba en el mismo, además de la financiación de las competencias comunes, la sanidad y los servicios sociales de la Seguridad Social.

El nuevo modelo suponía un cambio sustancial en cuanto a la metodología seguida hasta ese momento, de forma que la estructura financiera del sistema giraba en torno a dos grandes bloques: las necesidades de gasto y los recursos para cubrirlas.

Para la cuantificación del primer bloque, y según lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, era necesario determinar la financiación de las CC.AA. en el año base, a la que aplicar una serie de variables y de reglas de modulación y garantías.

FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. EN EL AÑO BASE

La restricción inicial del sistema se definió como la suma de las restricciones iniciales de cada uno de los bloques competenciales del modelo. Esta restricción tomaba como base el año 1999, puesto que éste era el último ejercicio para el que se disponía de las liquidaciones presupuestarias cuando se procedió al diseño del sistema.

La restricción inicial de los distintos bloques estaba constituida por las siguientes partidas: Para el bloque de competencias comunes, el total que arrojaban las siguientes partidas:

a) El resultado de la liquidación definitiva del año 1999, por los siguientes conceptos:

Tarifa autonómica del IRPF

Participación en los ingresos del Estado, compuesta por:

- Participación en los ingresos territorializados del IRPF

- Participación en los ingresos generales del Estado

Fondo de Garantía para el año 1999

b) Ingresos por tributos cedidos computados normativamente.

c) Ingresos por tasas afectas computados normativamente.

d) El coste de los servicios transferidos cuyo importe no hubiese sido incluido en la liquidación definitiva de 1999, pero que debieran ser tenidos en cuenta a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las CC.AA.

e) Al resultado de adicionar los anteriores conceptos se deduciría el coste de aquellos servicios que, aunque traspasados a una determinada C.A., constituyeran una competencia singular de la misma.

Para el bloque de las competencias sanitarias, la restricción inicial estaba constituida por el siguiente total:

a) La financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999 para las CC.AA. con competencias ya asumidas.

b) El importe de la financiación resultante para las restantes CC.AA. integradas en el Insalud Gestión Directa.

Por último, el tercer bloque recogía la financiación de los servicios sociales de la Seguridad Social. Esta restricción venía determinada por la financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999.

En consecuencia, la restricción inicial del sistema de financiación puede definirse como la siguiente expresión:

$$RIt = RIcm + RIsan + RIsoc \quad [9]$$

donde,

RIt: restricción inicial total

RIcm: restricción inicial competencias comunes.

RIsan: restricción inicial sanidad.

RIsoc: restricción inicial servicios sociales

Una vez determinada la financiación de las CC.AA. en el año base, el siguiente paso era determinar las necesidades de financiación para cada región, de acuerdo con la aplicación de un conjunto de variables sociodemográficas y distributivas.

Cuadro 10. RESTRICCIÓN INICIAL DEL SISTEMA (millones de €)

	Comp. comunes	Sanidad	S. sociales	Restricción inicial
Andalucía	5.590,06	4.418,07	107,19	10.115,32
Aragón	1.002,95	796,03	37,91	1.836,89
Asturias	778,82	74,83	25,21	1.553,86
Baleares	502,24	434,08	16,13	952,45
Canarias	1.327,46	990,96	20,32	2.338,74
Cantabria	420,75	357,07	13,53	791,35
Castilla y León	2.251,13	1.527,11	87,25	3.865,49
Castilla-La Mancha	1.419,18	1.027,84	47,35	2.494,37
Cataluña	4.297,50	4.001,69	109,66	8.408,85
C. Valenciana	2.690,02	2.494,97	64,58	5.249,57
Extremadura	963,22	676,00	27,44	1.666,66
Galicia	2.346,33	1.703,44	65,76	4.115,53
Madrid	3.146,81	3.017,02	86,09	6.249,92
Murcia	800,21	673,13	19,76	1.493,10
La Rioja	237,89	156,63	11,23	405,75
TOTAL	27.774,57	23.023,87	739,41	51.537,85

Fuente: elaboración propia

En el bloque de competencias comunes el importe total de la restricción inicial se distribuyó entre las CC.AA. en función de las siguientes variables tras la asignación de un mínimo fijo de 39,66 millones de euros a cada una:

- Población: población según el padrón a 1 de enero de 1999 (INE). Ponderación: 94%.
- Superficie: superficie territorial en km² de cada C.A. Ponderación: 4,2%.
- Dispersión: distribución proporcional al número de entidades singulares (núcleos de población) de cada C.A. (INE). Ponderación: 1,2%.
- Insularidad: distancia ponderada en km (aplicando un coeficiente del 1,25 al exceso sobre 1.000 km) desde la capital de cada provincia a las costas de la Península. Ponderación: 0,6%.

Cuadro 11. VARIABLES DISTRIBUTIVAS DEL BLOQUE DE COMPETENCIAS COMUNES

	Población	Superficie	Dispersión	Insularidad
Andalucía	7.305.117	87.595	2.807	
Aragón	1.186.849	47.720	1.540	
Asturias	1.084.314	10.604	6.893	
Baleares	821.820	4.992	314	261
Canarias	1.672.689	7.492	1.060	1.349
Cantabria	528.478	5.321	929	
Castilla y León	2.488.062	94.224	6.137	
Castilla-La Mancha	1.726.199	79.461	1.668	
Cataluña	6.207.533	32.113	3.869	
C. Valenciana	4.066.474	23.255	1.132	
Extremadura	1.073.574	41.634	626	
Galicia	2.730.337	29.575	29.949	
Madrid	5.145.325	8.028	807	
Murcia	1.131.128	11.314	966	
La Rioja	265.178	5.045	257	

Fuente: elaboración propia

Para el bloque de competencias comunes, además del fondo general, se reconocieron dos fondos específicos: el fondo de renta relativa y un fondo para paliar la escasa densidad de población. El fondo de renta relativa tenía como objetivo tener en cuenta la situación de menor riqueza relativa de algunas CC.AA. El otro fondo estaba destinado a paliar la escasa densidad de población.

Junto con los fondos específicos y como modificación del resultado inicial de reparto de las variables del modelo, se aplicó una garantía de mínimos respecto a los recursos a percibir (mantenimiento del *statu quo* anterior) y unas reglas de modulación de la tasa de crecimiento, que restaron simplicidad y transparencia al modelo⁵.

Para el bloque de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, se distribuyó el importe total de la restricción inicial entre las CC.AA. en función de las siguientes variables:

- a) Población protegida: la distribución por esta variable se efectuó proporcionalmente al valor de la misma para 1999, según datos facilitados por el Ministerio de Sanidad y Consumo. Ponderación: 75%.
- b) Población mayor de 65 años: la distribución por esta variable se efectuó proporcionalmente a la población mayor de 65 años (INE). Ponderación: 24,5%.
- c) Insularidad: la distribución se efectuó proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, desde la capital de cada provincia a las costas de la Península. La ponderación asignada a esta variable es 0,5%.

Cuadro 12. VARIABLES DISTRIBUTIVAS DEL BLOQUE DE COMPETENCIAS SANITARIAS

	Pob. protegida	Pob. > 65 años	Insularidad
Andalucía	6.863.259	1.040.072	
Aragón	1.122.385	253.808	
Asturias	1.048.637	229.061	
Baleares	785.338	123.451	521,10
Canarias	1.588.391	194.256	1.779,34
Cantabria	506.490	99.416	
Castilla y León	2.325.743	545.374	
Castilla-La Mancha	1.636.551	341.180	
Cataluña	6.033.883	1.070.370	
C. Valenciana	3.900.139	666.753	
Extremadura	1.004.955	198.551	
Galicia	2.591.446	543.783	
Madrid	4.804.756	754.587	
Murcia	1.059.008	162.580	
La Rioja	252.177	51.319	

Fuente: elaboración propia

Para el caso de las competencias sanitarias, y con el objetivo de conseguir que la transformación del modelo permitiera la adición de recursos y no la detracción de los mismos, se acordó una garantía de transición a las CC.AA. que tuvieran asumida la gestión de los servicios de asistencia sanitaria, para que ninguna percibiera en el proceso menos recursos que los resultantes de aplicar el sistema anterior. Además, se distinguieron dos fondos específicos: el fondo programa de ahorro en incapacidad temporal y el fondo de cohesión sanitaria.

En el bloque de competencias de la gestión de los servicios sociales se distribuyó el importe total de la restricción inicial de acuerdo con la población mayor de 65 años. Al igual que en los bloques anteriores, se estableció el mantenimiento del *statu quo* anterior, no aplicándose reglas de modulación algunas.

De esta forma, las necesidades de financiación totales para cada C.A. se obtuvieron por adición del bloque de competencias comunes, el de los servicios de asistencia sanitaria y el relativo a la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social.

Así pues, y como conclusión de este apartado, señalar que, en la determinación de las necesidades de gasto en los modelos de financiación autonómica aplicados en nuestro país podemos establecer dos conjuntos diferenciados. El primero hace referencia a los modelos anteriores al vigente en la actualidad, en los que no existía una estimación precisa de las necesidades de gasto, y las mismas se hacían corresponder con el criterio del coste efectivo de los servicios. El segundo conjunto, correspondiente al modelo actual, determina las necesidades de gasto en función de tres bloques competenciales: competencias comunes, sanidad y servicios sociales. La determinación se realiza a través de la aplicación sobre la restricción financiera inicial o de partida de una serie de variables sociodemográficas y económicas sobre las que no se ha previsto ningún mecanismo de actualización. Este hecho ha fundamentado las críticas esenciales al modelo, debido fundamentalmente al incremento demográfico experi-

mentado por el país en los últimos años. Sin esos mecanismos de actualización, las necesidades teóricas establecidas en el año 2002, tomando como base 1999, no se han correspondido con las necesidades reales, provocándose problemas en el cumplimiento de los principios originarios del modelo.

ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO SEGÚN LA POBLACIÓN

Como hemos indicado en apartados anteriores, la población parece ser un buen indicador para estimar las necesidades de gasto de las CC.AA. El objetivo de esta sección es elaborar un índice global de necesidades de gasto relativas basado en la población. Este índice se elaborará a partir de la consideración de distintos indicadores escogidos para tres de las principales funciones de gasto: sanidad, educación y servicios sociales.

Para la agregación de los indicadores en el índice global, utilizaremos la información disponible relativa a la importancia que cada una de ellas tiene en el presupuesto global autonómico según se recoge en Utrilla (2005), y que aparece reflejada en el cuadro 13. Los datos de población corresponden a la información suministrada por el INE.

Cuadro 13. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO AUTONÓMICO 2004

0. Deuda pública	1,7%
1. Servicios de carácter general	3,7%
2. Protección civil y seguridad ciudadana	1,1%
3. Seguridad, protección y promoción social	8,7%
3.1 Seguridad y protección social	5,4%
3.2 Promoción social	3,3%
4. Producción de bienes públicos de carácter social	63,0%
4.1 Sanidad	34,8%
4.2 Educación	22,9%
4.3 Vivienda y urbanismo	1,7%
4.4 Bienestar comunitario	1,7%
4.5 Cultura	1,8%
4.6 Otros servicios comunitarios y sociales	0,2%
5. Producción de bienes de carácter económico	7,1%
6. Regulación económica de carácter general	1,5%
7. Regulación económica de sectores productivos	8,0%
8. Transferencias administraciones públicas	5,2%
Gastos totales	100,0%

Fuente: Utrilla (2005)

ÍNDICE DE NECESIDAD DE GASTO PARA LA FUNCIÓN SANIDAD

De lo expuesto en apartados anteriores se puede deducir, en primer lugar, la conveniencia de que la determinación de las necesidades de gasto para la función sanidad se lleve a cabo en función de la población, estableciendo para ello un criterio *per capita* en sentido estricto. La intención de este criterio es dar lugar a una determinación de las necesidades de gasto proporcional al número de habitantes. Esta alternativa posee la ventaja de una mayor rapidez en la actualización de los datos y la procedencia de las cifras de una misma fuente oficial, el INE, compartiendo, de este modo, metodología.

Las necesidades relativas de gasto en función de este primer indicador, tomando como referencia el año 2004, aparecen reflejadas en el cuadro 14. Andalucía sería la C.A. con la necesidad relativa de gasto más elevada (17,86%), seguida de Cataluña (15,82%), Madrid (13,48%) y la Comunidad Valenciana (10,55%). El resto de regiones presentarían una participación considerablemente inferior.

Cuadro 14. NECESIDADES DE GASTO: POB. (2004)

Andalucía	17,86%
Aragón	2,90%
Asturias	2,49%
Baleares	2,22%
Canarias	4,45%
Cantabria	1,29%
Castilla y León	5,79%
Castilla-La Mancha	4,29%
Cataluña	15,82%
C. Valenciana	10,55%
Extremadura	2,50%
Galicia	6,39%
Madrid	13,48%
Murcia	3,01%
Navarra	1,36%
País Vasco	4,91%
La Rioja	0,68%

Fuente: elaboración propia a partir del INE (2005)

En segundo lugar, establecemos el supuesto de que el mejor indicador de las necesidades de gasto relativas a la función sanidad es la población protegida. La población protegida, como señalamos anteriormente, se calcula en base al padrón municipal con fecha 1 de enero, descontando los mutualistas asistidos por entidades de seguro libre.

Los porcentajes correspondientes a cada C.A. se muestran en el cuadro 15. Tomando como referencia el año 2004, de su observación se desprende que el porcentaje correspondiente a Andalucía es, de nuevo, el más elevado respecto al resto de CC.AA. (17,63%). La siguen en orden de importancia Cataluña (16,23%) y Madrid (13,17%). Sin embargo, es patente que mientras que Andalucía y Madrid verían reducido su porcentaje de participación en las necesidades con la consideración de este indicador respecto al anterior, Cataluña vería incrementada su importancia relativa al pasar de un porcentaje del 15,82% con la población en sentido estricto a un 16,23% con el criterio de población protegida.

Cuadro 15. NECESIDADES DE GASTO: POB. PROTEGIDA

Andalucía	17,63%
Aragón	2,87%
Asturias	2,54%
Baleares	2,24%
Canarias	4,46%
Cantabria	1,30%
Castilla y León	5,68%
Castilla-La Mancha	4,29%
Cataluña	16,23%
C. Valenciana	10,66%
Extremadura	2,46%
Galicia	6,36%
Madrid	13,17%
Murcia	2,97%
Navarra	1,39%
País Vasco	5,06%
La Rioja	0,68%

Fuente: elaboración propia a partir del MSC (2005)

En el sistema de financiación vigente en la actualidad, las necesidades de gasto están determinadas en función no sólo de la población protegida sino sobre la base de tres variables con sus correspondientes ponderaciones.

Una de las características más significativas de la evolución de la sociedad en nuestro país en los últimos años ha sido el incremento experimentado por la población y su envejecimiento. Esto implica la posibilidad de alteraciones importantes en la dinámica del modelo y desajustes considerables en la determinación de las necesidades de gasto. Por ello, resulta conveniente estimar los indicadores del modelo vigente actualizando el valor de los mismos al año 2004, manteniendo las ponderaciones otorgadas en el sistema, lo que aparece reflejado en el cuadro 16. Este supuesto implica una determinación actual de las necesidades de financiación por la consideración de variables socioeconómicas y demográficas.

**Cuadro 16. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. PROTEGIDA,
POB. > 65 AÑOS E INSULARIDAD**

	Pob. protegida (75%)	Pob. > 65 años (24,5%)	Insularidad (0,05%)	Indicador modelo actual 04
Andalucía	17,63%	15,57%		17,04%
Aragón	2,87%	3,60%		3,03%
Asturias	2,54%	3,26%		2,70%
Baleares	2,24%	1,82%	22,65%	2,24%
Canarias	4,46%	3,17%	77,35%	4,51%
Cantabria	1,30%	1,45%		1,33%
Castilla y León	5,68%	7,81%		6,17%
Castilla-La Mancha	4,29%	4,93%		4,43%
Cataluña	16,23%	15,82%		16,05%
C. Valenciana	10,66%	10,17%		10,48%
Extremadura	2,46%	2,84%		2,54%
Galicia	6,36%	8,05%		6,74%
Madrid	13,17%	11,54%		12,70%
Murcia	2,97%	2,50%		2,84%
Navarra	1,39%	1,42%		1,39%
País Vasco	5,06%	5,30%		5,09%
La Rioja	0,68%	0,76%		0,70%

Fuente: elaboración propia a partir de MSC (2005) y INE (2005)

Tal y como se desprende de la información contenida en el cuadro 16, si la determinación de las necesidades de gasto se llevara a cabo en el momento actual según el modelo vigente, Andalucía continuaría siendo la C.A. con una mayor necesidad relativa de gasto. Sin embargo su porcentaje se vería reducido nuevamente respecto a la utilización como indicador de la población o de la población protegida, desde el 17,86% (población) o el 17,63% (población protegida) al 17,04% (modelo actualizado). Madrid también experimentaría una reducción considerable de su participación, mientras que Canarias y Baleares, con la consideración de la insularidad, serían las CC.AA. que incrementarían en mayor medida su importancia relativa.

Los resultados de este último supuesto implican que la estructura por edad puede tener una importancia significativa en la determinación de las necesidades relativas de gasto en el caso sanitario. Por ello, los siguientes supuestos tendrán en cuenta este hecho.

El primero de ellos hace referencia a la mayor utilización de los servicios sanitarios que realizan las personas incluidas en los tramos de edad más avanzada. En este sentido, hemos tenido en cuenta la necesidad relativa de gasto que se derivaría de la utilización como variable de necesidad de la población mayor de 75 años junto con la población protegida. Las ponderaciones son: 75% para la población protegida y 25% para la población mayor de 75 años. Los resultados de este indicador se muestran en el cuadro 17.

Cuadro 17. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. PROTEGIDA, POB. > 75 AÑOS

	Pob. protegida (75%)	Pob. > 75 años (25%)	Indicador
Andalucía	17,63%	14,56%	16,86%
Aragón	2,87%	3,88%	3,12%
Asturias	2,54%	3,44%	2,77%
Baleares	2,24%	1,83%	2,14%
Canarias	4,46%	2,74%	4,03%
Cantabria	1,30%	1,53%	1,36%
Castilla y León	5,68%	8,58%	6,41%
Castilla-La Mancha	4,29%	5,18%	4,51%
Cataluña	16,23%	16,07%	16,19%
C. Valenciana	10,66%	9,81%	10,44%
Extremadura	2,46%	2,85%	2,55%
Galicia	6,36%	8,27%	6,84%
Madrid	13,17%	11,34%	12,71%
Murcia	2,97%	2,36%	2,82%
Navarra	1,39%	1,53%	1,43%
País Vasco	5,06%	5,20%	5,09%
La Rioja	0,68%	0,82%	0,72%

Fuente: elaboración propia a partir de INE (2005) y MSC (2005)

La inclusión de esta variable mejora los porcentajes de participación de las regiones con población más envejecida, como Cataluña, Galicia o Asturias, que presentan un porcentaje de población mayor de 75 años respecto al total superior al porcentaje de población relativa en sentido estricto respecto al total en el año 2004. En el otro extremo, empeoran los porcentajes que corresponden a las áreas con poblaciones más jóvenes, entre las que destacan Andalucía, con una bajada del 1% respecto al criterio poblacional en sentido estricto.

El siguiente supuesto hace referencia a la inclusión de la población menor de 4 años. La inclusión de esta variable está justificada igualmente por la mayor utilización y el consumo superior de los servicios sanitarios que realiza este colectivo, aunque en menor medida que el grupo de población correspondiente a los tramos de edad más avanzada. Por ello, en este supuesto se han considerado ambas variables junto con la población protegida. Los porcentajes de participación son: 75% para la población protegida, 12,50% para la población mayor de 75 años y 12,50% para la población de 0 a 4 años. Los resultados de aplicar este último criterio se presentan en el cuadro 18.

**Cuadro 18. INDICADOR DE NECESIDAD:
POB. PROTEGIDA, POB. > 75 AÑOS, POB. < 4 AÑOS**

	Pob. protegida (75%)	Pob. > 75 años (12,50%)	Pob. < 4 años (12,50%)	Indicador
Andalucía	17,63%	14,56%	19,76%	17,51%
Aragón	2,87%	3,88%	2,62%	2,97%
Asturias	2,54%	3,44%	1,66%	2,54%
Baleares	2,24%	1,83%	2,44%	2,22%
Canarias	4,46%	2,74%	4,65%	4,27%
Cantabria	1,30%	1,53%	1,14%	1,31%
Castilla y León	5,68%	8,58%	4,32%	5,87%
Castilla-La Mancha	4,29%	5,18%	4,30%	4,40%
Cataluña	16,23%	16,07%	17,20%	16,33%
C. Valenciana	10,66%	9,81%	10,85%	10,57%
Extremadura	2,46%	2,85%	2,36%	2,49%
Galicia	6,36%	8,27%	4,85%	6,41%
Madrid	13,17%	11,34%	13,34%	12,96%
Murcia	2,97%	2,36%	3,83%	3,00%
Navarra	1,39%	1,53%	1,44%	1,42%
País Vasco	5,06%	5,20%	4,59%	5,02%
La Rioja	0,68%	0,82%	0,65%	0,70%

Fuente: elaboración propia a partir de INE (2005) y MSC (2005)

En el cuadro 19 se estiman los porcentajes de participación de cada región en el total atendiendo a las distintas alternativas planteadas en las páginas anteriores.

Cuadro 19. COMPARACIÓN DE INDICADORES: SANIDAD

	Población	Pob. protegida	Modelo 04	Pob. protegida, pob. > 75 años	Pob. prot., pob. > 75, pob. < 4 años
Andalucía	17,86%	17,63%	17,04%	16,86%	17,51%
Aragón	2,90%	2,87%	3,03%	3,12%	2,97%
Asturias	2,49%	2,54%	2,70%	2,77%	2,54%
Baleares	2,22%	2,24%	2,24%	2,14%	2,22%
Canarias	4,45%	4,46%	4,51%	4,03%	4,27%
Cantabria	1,29%	1,30%	1,33%	1,36%	1,31%
Castilla y León	5,79%	5,68%	6,17%	6,41%	5,87%
Castilla-La Mancha	4,29%	4,29%	4,43%	4,51%	4,40%
Cataluña	15,82%	16,23%	16,05%	16,19%	16,33%
C. Valenciana	10,55%	10,66%	10,48%	10,44%	10,57%
Extremadura	2,50%	2,46%	2,54%	2,55%	2,49%
Galicia	6,39%	6,36%	6,74%	6,84%	6,41%
Madrid	13,48%	13,17%	12,70%	12,71%	12,96%
Murcia	3,01%	2,97%	2,84%	2,82%	3,00%
Navarra	1,36%	1,39%	1,39%	1,43%	1,42%
País Vasco	4,91%	5,06%	5,09%	5,09%	5,02%
La Rioja	0,68%	0,68%	0,70%	0,72%	0,70%

Fuente: elaboración propia

En conclusión, comparando los distintos indicadores de sanidad analizados, podemos observar como Andalucía presenta la mayor necesidad de gasto relativa en todos los casos, seguida de Cataluña y Madrid. Los indicadores más elevados para la C.A. andaluza son los correspondientes a la estimación de las necesidades de gasto atendiendo exclusivamente a la población, ya sea en términos estrictos o de población protegida. Cuando se introduce la estructura por edad de la población, la situación más ventajosa para Andalucía es aquella en la que se tiene en cuenta a la población menor de 4 años.

ÍNDICE DE NECESIDAD RELATIVA PARA LA FUNCIÓN EDUCACIÓN

En este apartado se realiza una estimación de las necesidades de gasto relativas para la función educación atendiendo a cuatro indicadores diferentes: población entre 5 y 24 años, alumnos matriculados en centros públicos, población hasta 25 años y población hasta 16 años.

En primer lugar, se considera la población en edad escolar y universitaria, utilizando datos del INE correspondientes al padrón municipal con fecha 1 de enero del año 2004. Como se observa en los resultados obtenidos (cuadro 20), las CC.AA. con una mayor necesidad relativa de gasto serían: Andalucía (20,71%), Cataluña (14,72%) y Madrid (13,26%); y las menos necesitadas: La Rioja (0,63%), Cantabria (1,18%), y Navarra (1,25%).

Cuadro 20. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ENTRE 5 Y 24 AÑOS

	Pob. entre 5 y 24 años	Necesidad de gasto relativa
Andalucía	1.947.880	20,71%
Aragón	241.488	2,57%
Asturias	191.763	2,04%
Baleares	212.965	2,26%
Canarias	459.810	4,89%
Cantabria	110.764	1,18%
Castilla y León	484.487	5,15%
Castilla-La Mancha	429.591	4,57%
Cataluña	1.384.476	14,72%
C. Valenciana	994.551	10,57%
Extremadura	261.880	2,78%
Galicia	547.037	5,81%
Madrid	1.247.387	13,26%
Murcia	323.717	3,44%
Navarra	117.304	1,25%
País Vasco	393.369	4,18%
La Rioja	59.110	0,63%
TOTAL	9.407.579	100,00%

Fuente: elaboración propia con datos del INE

En segundo lugar, se toma como alternativa a los alumnos matriculados en centros públicos en régimen general, régimen especial y universidades durante el curso 2004-2005. Los datos proceden del MEC. Los resultados obtenidos mediante este supuesto (cuadro 21) muestran como Andalucía sería la C.A. con una necesidad relativa de gasto mayor (20,89%), seguida de Cataluña (13,55%), Madrid (12,18%) y Valencia (10,32%).

**Cuadro 21. INDICADOR DE NECESIDAD: ALUMNOS
MATRICULADOS EN CENTROS PÚBLICOS**

	Total alumnos	% alumnos
Andalucía	2.484.175	20,89%
Aragón	314.289	2,64%
Asturias	238.217	2,00%
Baleares	220.141	1,85%
Canarias	648.416	5,45%
Cantabria	127.396	1,07%
Castilla y León	637.888	5,36%
Castilla-La Mancha	600.740	5,05%
Cataluña	1.611.249	13,55%
C. Valenciana	1.226.882	10,32%
Extremadura	348.575	2,93%
Galicia	708.014	5,95%
Madrid	1.448.522	12,18%
Murcia	428.030	3,60%
Navarra	180.566	1,52%
País Vasco	571.797	4,81%
La Rioja	98.913	0,83%
TOTAL	11.893.810	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir del MEC

La tercera alternativa consiste en estimar las necesidades de gasto tomando la población entre 0 y 25 años, es decir, la población susceptible de formar parte de cualquier etapa del ciclo formativo. Los resultados (cuadro 22) vuelven a mostrar inalterable el orden de las CC.AA. con mayor necesidad (Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana).

La última alternativa considera la población entre 0 y 16 años (cuadro 23), es decir, se recoge la necesidad de gasto en educación obligatoria y gratuita (educación infantil, primaria y secundaria). Con este nuevo supuesto, se mantiene el orden obtenido en los casos anteriores, aunque Andalucía perdería peso.

Cuadro 22. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ENTRE 0 Y 25 AÑOS

	Pob. 0-25 años	Necesidad de gasto relativa
Andalucía	2.494.654	20,45%
Aragón	312.845	2,56%
Asturias	242.981	1,99%
Baleares	279.759	2,29%
Canarias	593.310	4,86%
Cantabria	142.241	1,17%
Castilla y León	612.115	5,02%
Castilla-La Mancha	546.615	4,48%
Cataluña	1.835.292	15,05%
C. Valenciana	1.294.985	10,62%
Extremadura	328.276	2,69%
Galicia	689.615	5,65%
Madrid	1.653.660	13,56%
Murcia	423.453	3,47%
Navarra	155.284	1,27%
País Vasco	516.093	4,23%
La Rioja	76.947	0,63%

Fuente: elaboración propia a partir del INE

Cuadro 23. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ENTRE 0 Y 16 AÑOS

	Pob. 0-16 años	Necesidad de gasto relativa
Andalucía	1.379.126	19,90%
Aragón	179.265	2,59%
Asturias	125.193	1,81%
Baleares	166.255	2,40%
Canarias	345.324	4,98%
Cantabria	76.724	1,11%
Castilla y León	335.821	4,85%
Castilla-La Mancha	324.728	4,69%
Cataluña	1.068.202	15,42%
C. Valenciana	743.421	10,73%
Extremadura	193.248	2,79%
Galicia	365.644	5,28%
Madrid	953.648	13,76%
Murcia	249.237	3,60%
Navarra	91.404	1,32%
País Vasco	288.670	4,17%
La Rioja	43.685	0,63%

Fuente: elaboración propia a partir del INE

Si comparamos en el cuadro 24 los índices obtenidos para la función educación bajo todos los supuestos, observamos que en todos los indicadores Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia son las CC.AA. que muestran un mayor índice relativo. No obstante, es necesario destacar que la segunda alternativa, que considera los alumnos matriculados en centros públicos, aunque reduce el índice de necesidad de Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana, favorece a Andalucía, que obtiene un indicador mayor (20,89%) al obtenido en el resto de hipótesis.

Cuadro 24. COMPARACIÓN DE INDICADORES

	Pob. 5-24 años	Matriculados en centros públicos	Pob. 0-25 años	Pob. 0-16 años
Andalucía	20,71%	20,89%	20,45%	19,90%
Aragón	2,57%	2,64%	2,56%	2,59%
Asturias	2,04%	2,00%	1,99%	1,81%
Baleares	2,26%	1,85%	2,29%	2,40%
Canarias	4,89%	5,45%	4,86%	4,98%
Cantabria	1,18%	1,07%	1,17%	1,11%
Castilla y León	5,15%	5,36%	5,02%	4,85%
Castilla-La Mancha	4,57%	5,05%	4,48%	4,69%
Cataluña	14,72%	13,55%	15,05%	15,42%
C. Valenciana	10,57%	10,32%	10,62%	10,73%
Extremadura	2,78%	2,93%	2,69%	2,79%
Galicia	5,81%	5,95%	5,65%	5,28%
Madrid	13,26%	12,18%	13,56%	13,76%
Murcia	3,44%	3,60%	3,47%	3,60%
Navarra	1,25%	1,52%	1,27%	1,32%
País Vasco	4,18%	4,81%	4,23%	4,17%
La Rioja	0,63%	0,83%	0,63%	0,63%

Fuente: elaboración propia a partir del INE

ÍNDICE DE NECESIDAD RELATIVA PARA LA FUNCIÓN SERVICIOS SOCIALES

En este apartado, se estima la necesidad de gasto relativa para la función servicios sociales atendiendo a tres indicadores: población mayor o igual a 65 años, población con alguna discapacidad para las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria y, finalmente, una combinación de ambas variables.

Para determinar las necesidades relativas de gasto de cada C.A. en servicios sociales partimos de la población mayor o igual a 65 años, al entender que ésta es una de las variables determinantes de este tipo de gasto. Con los datos suministrados por el INE en 2004, obtenemos un indicador que señala como principales demandantes de gasto en este servicio a Cataluña (15,89%), Andalucía (15,53%) y Madrid (11,62%).

Cuadro 25. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ≥ 65 AÑOS

	Pob. ≥ 65 años	Indicador
Andalucía	1.106.591	15,53%
Aragón	258.855	3,63%
Asturias	231.917	3,25%
Baleares	130.779	1,83%
Canarias	223.201	3,13%
Cantabria	103.269	1,45%
Castilla y León	556.905	7,81%
Castilla-La Mancha	351.750	4,94%
Cataluña	1.132.331	15,89%
C. Valenciana	709.267	9,95%
Extremadura	202.665	2,84%
Galicia	572.830	8,04%
Madrid	828.473	11,62%
Murcia	178.739	2,51%
Navarra	102.050	1,43%
País Vasco	382.798	5,37%
La Rioja	54.696	0,77%
TOTAL	7.127.116	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir del INE (2004)

En segundo lugar, introducimos como alternativa para la estimación de la necesidad de gasto relativa de los servicios sociales a aquellas personas con edades comprendidas entre los 6 o más años de edad que tengan discapacidad para alguna de las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria, en todos los grados de severidad⁶.

Como consecuencia, obtenemos un nuevo orden. En concreto, Andalucía (21,97%) pasaría a encabezar la lista de las CC.AA. más necesitadas en esta función, seguida de lejos de Cataluña (15,76%). Este indicador también perjudicaría a Madrid (8,87%), que se vería desbancada del tercer puesto por la Comunidad Valenciana (9,63%).

Cuadro 26. INDICADOR DE NECESIDAD: PERSONAS CON DISCAPACIDAD

	Total	Indicador
Andalucía	500.368	21,97%
Aragón	47.895	2,10%
Asturias	66.438	2,92%
Baleares	40.919	1,80%
Canarias	69.775	3,06%
Cantabria	32.394	1,42%
Castilla y León	163.763	7,19%
Castilla-La Mancha	113.657	4,99%
Cataluña	358.837	15,76%
C. Valenciana	219.351	9,63%
Extremadura	68.829	3,02%
Galicia	192.779	8,47%
Madrid	201.941	8,87%
Murcia	77.022	3,38%
Navarra	26.810	1,18%
País Vasco	85.899	3,77%
La Rioja	10.513	0,46%
TOTAL	2.277.190	100%

Fuente: elaboración propia con los datos de la Encuesta sobre discapacitados, deficiencias y estado de salud de 1999

Si estimamos relevantes las dos variables utilizadas anteriormente para esta función, un último indicador podría ser confeccionado combinando ambas. Las ponderaciones otorgadas serían el 75% para la población mayor o igual a 65 años y 25% para las personas discapacitadas (cuadro 27). El indicador obtenido sigue dando un lugar preferente a Andalucía (17,14%), aunque disminuye notablemente su porcentaje de importancia respecto al indicador basado en la población discapacitada (21,97%). No obstante, como se desprende de la información contenida en el cuadro 25, el resultado es más favorable al alcanzado con la utilización única de la población mayor o igual a 65 años.

Cuadro 27. INDICADOR DE NECESIDAD: POB. ≥ 65 AÑOS Y DISCAPACITADOS

	Pob. ≥ 65 años (75%)	Discapacitados (25%)	Indicador
Andalucía	15,53%	21,97%	17,14%
Aragón	3,63%	2,10%	3,25%
Asturias	3,25%	2,92%	3,17%
Baleares	1,83%	1,80%	1,83%
Canarias	3,13%	3,06%	3,11%
Cantabria	1,45%	1,42%	1,44%
Castilla y León	7,81%	7,19%	7,66%
Castilla-La Mancha	4,94%	4,99%	4,95%
Cataluña	15,89%	15,76%	15,86%
C. Valenciana	9,95%	9,63%	9,87%
Extremadura	2,84%	3,02%	2,89%
Galicia	8,04%	8,47%	8,14%
Madrid	11,62%	8,87%	10,94%
Murcia	2,51%	3,38%	2,73%
Navarra	1,43%	1,18%	1,37%
País Vasco	5,37%	3,77%	4,97%
La Rioja	0,77%	0,46%	0,69%

Fuente: elaboración propia

En esta función, a diferencia de los casos anteriores, la consideración de un indicador u otro sí implica diferencias sustanciales en la estimación de las necesidades relativas de gasto. De hecho, Andalucía se veía relevada de la primera posición, ocupada hasta ahora en cada uno de los indicadores considerados en cada una de las funciones de gasto.

ÍNDICE DE NECESIDAD DE GASTO GLOBAL

Finalmente, una vez calculados diversos indicadores relativos a los servicios considerados, se elabora, en este apartado, un índice global de necesidades de gasto. Este índice se construye a partir de la suma ponderada de una determinada selección de los anteriores indicadores. La ponderación otorgada a cada uno de los servicios es la importancia de cada servicio en el presupuesto total consolidado de las CC.AA. en el año 2004 (cuadro 13). El resto de servicios se pondera por la diferencia entre las participaciones de las funciones consideradas y el total.

El primer escenario considerado elige como indicador correspondiente a la sanidad el relativo a las variables del último modelo de financiación autonómica actualizadas al año 2004. En el caso de la educación, se escoge la población entre 5 y 24 años, y, para los servicios sociales, se utiliza la población mayor de 65 años. Finalmente, como variable residual que aglutina el resto de servicios y para todos los escenarios que consideraremos, se selecciona la población (cuadro 28).

Cuadro 28. ÍNDICE ESCENARIO 1 (SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. EN EDAD ESCOLAR; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	20,71%	15,53%	17,86%	18,02%
Aragón	3,03%	2,57%	3,63%	2,90%	2,93%
Asturias	2,70%	2,04%	3,25%	2,49%	2,53%
Baleares	2,24%	2,26%	1,83%	2,22%	2,20%
Canarias	4,51%	4,89%	3,13%	4,45%	4,46%
Cantabria	1,33%	1,18%	1,45%	1,29%	1,29%
Castilla y León	6,17%	5,15%	7,81%	5,79%	5,95%
Castilla-La Mancha	4,43%	4,57%	4,94%	4,29%	4,46%
Cataluña	16,05%	14,72%	15,89%	15,82%	15,66%
C. Valenciana	10,48%	10,57%	9,95%	10,55%	10,48%
Extremadura	2,54%	2,78%	2,84%	2,50%	2,61%
Galicia	6,74%	5,81%	8,04%	6,39%	6,52%
Madrid	12,70%	13,26%	11,62%	13,48%	13,00%
Murcia	2,84%	3,44%	2,51%	3,01%	3,00%
Navarra	1,39%	1,25%	1,43%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,09%	4,18%	5,37%	4,91%	4,85%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,77%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

El segundo escenario plantea como alternativa la utilización, en el caso de la educación, de los alumnos matriculados en centros públicos. Se utiliza como indicador sanitario las variables actualizadas del último modelo de financiación y para los servicios sociales, la población mayor de 65 años.

Cuadro 29. ÍNDICE ESCENARIO 2 (SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: ALUMNOS MATRICULADOS; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	20,89%	15,53%	17,86%	18,06%
Aragón	3,03%	2,64%	3,63%	2,90%	2,95%
Asturias	2,70%	2,00%	3,25%	2,49%	2,52%
Baleares	2,24%	1,85%	1,83%	2,22%	2,11%
Canarias	4,51%	5,45%	3,13%	4,45%	4,59%
Cantabria	1,33%	1,07%	1,45%	1,29%	1,27%
Castilla y León	6,17%	5,36%	7,81%	5,79%	6,00%
Castilla-La Mancha	4,43%	5,05%	4,94%	4,29%	4,57%
Cataluña	16,05%	13,55%	15,89%	15,82%	15,39%
C. Valenciana	10,48%	10,32%	9,95%	10,55%	10,42%
Extremadura	2,54%	2,93%	2,84%	2,50%	2,64%
Galicia	6,74%	5,95%	8,04%	6,39%	6,56%
Madrid	12,70%	12,18%	11,62%	13,48%	12,75%
Murcia	2,84%	3,60%	2,51%	3,01%	3,04%
Navarra	1,39%	1,52%	1,43%	1,36%	1,41%
País Vasco	5,09%	4,81%	5,37%	4,91%	4,99%
La Rioja	0,70%	0,83%	0,77%	0,68%	0,73%

Fuente: elaboración propia

El tercer escenario utiliza como indicador correspondiente a la sanidad la población protegida, la población mayor de 75 años y la población menor de 4 años. En el caso de la educación, se parte de la población entre 5 y 24 años. Para los servicios sociales, el indicador correspondiente es el compuesto por la población mayor de 65 años y población con grado de dependencia.

Cuadro 30. ÍNDICE ESCENARIO 3 (SANIDAD: POB. PROTEGIDA, POB. ≥ 75 AÑOS, POB. ≤ 4 AÑOS; EDUCACIÓN: POB. EN EDAD ESCOLAR; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS, POB. CON GRADO DE DEPENDENCIA)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,51%	20,71%	17,14%	17,86%	18,33%
Aragón	2,97%	2,57%	3,25%	2,90%	2,88%
Asturias	2,54%	2,04%	3,17%	2,49%	2,47%
Baleares	2,22%	2,26%	1,83%	2,22%	2,19%
Canarias	4,27%	4,89%	3,11%	4,45%	4,37%
Cantabria	1,31%	1,18%	1,44%	1,29%	1,28%
Castilla y León	5,87%	5,15%	7,66%	5,79%	5,84%
Castilla-La Mancha	4,40%	4,57%	4,95%	4,29%	4,45%
Cataluña	16,33%	14,72%	15,86%	15,82%	15,75%
C. Valenciana	10,57%	10,57%	9,87%	10,55%	10,50%
Extremadura	2,49%	2,78%	2,89%	2,50%	2,60%
Galicia	6,41%	5,81%	8,14%	6,39%	6,42%
Madrid	12,96%	13,26%	10,94%	13,48%	13,03%
Murcia	3,00%	3,44%	2,73%	3,01%	3,08%
Navarra	1,42%	1,25%	1,37%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,02%	4,18%	4,97%	4,91%	4,79%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

El cuarto escenario utiliza como indicador de sanidad la población protegida y la población mayor de 75 años. En el caso de la educación, se opta por los alumnos matriculados en centros públicos. Para los servicios sociales, la variable escogida es la población con grado de dependencia.

Cuadro 31. ÍNDICE ESCENARIO 4
(SANIDAD: POB. PROTEGIDA, POB. ≥ 75 AÑOS; EDUCACIÓN: ALUMNOS
MATRICULADOS; S. SOCIALES: POB. CON GRADO DE DEPENDENCIA)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	16,86%	20,89%	21,97%	17,86%	18,56%
Aragón	3,12%	2,64%	2,10%	2,90%	2,85%
Asturias	2,77%	2,00%	2,92%	2,49%	2,51%
Baleares	2,14%	1,85%	1,80%	2,22%	2,07%
Canarias	4,03%	5,45%	3,06%	4,45%	4,41%
Cantabria	1,36%	1,07%	1,42%	1,29%	1,27%
Castilla y León	6,41%	5,36%	7,19%	5,79%	6,03%
Castilla-La Mancha	4,51%	5,05%	4,99%	4,29%	4,60%
Cataluña	16,19%	13,55%	15,76%	15,82%	15,43%
C. Valenciana	10,44%	10,32%	9,63%	10,55%	10,38%
Extremadura	2,55%	2,93%	3,02%	2,50%	2,66%
Galicia	6,84%	5,95%	8,47%	6,39%	6,63%
Madrid	12,71%	12,18%	8,87%	13,48%	12,51%
Murcia	2,82%	3,60%	3,38%	3,01%	3,11%
Navarra	1,43%	1,52%	1,18%	1,36%	1,40%
País Vasco	5,09%	4,81%	3,77%	4,91%	4,85%
La Rioja	0,72%	0,83%	0,46%	0,68%	0,71%

Fuente: elaboración propia

Los escenarios quinto y sexto utilizan como indicador correspondiente a la sanidad las variables del último modelo de financiación autonómica actualizadas al año 2004. En el caso de los servicios sociales, en el quinto escenario se emplea la población mayor de 65 años (cuadro 32) y, en el sexto, el indicador compuesto de población mayor de 65 años y población con grado de dependencia (cuadro 33). La novedad introducida en el cálculo de estos dos nuevos índices globales radica en la utilización de la población entre 0 y 25 años como indicador relativo de necesidad de la función educación.

Cuadro 32. ÍNDICE ESCENARIO 5 (SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 Y 25 AÑOS; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	20,45%	15,53%	17,86%	17,96%
Aragón	3,03%	2,56%	3,63%	2,90%	2,93%
Asturias	2,70%	1,99%	3,25%	2,49%	2,52%
Baleares	2,24%	2,29%	1,83%	2,22%	2,21%
Canarias	4,51%	4,86%	3,13%	4,45%	4,45%
Cantabria	1,33%	1,17%	1,45%	1,29%	1,29%
Castilla y León	6,17%	5,02%	7,81%	5,79%	5,92%
Castilla-La Mancha	4,43%	4,48%	4,94%	4,29%	4,44%
Cataluña	16,05%	15,05%	15,89%	15,82%	15,73%
C. Valenciana	10,48%	10,62%	9,95%	10,55%	10,49%
Extremadura	2,54%	2,69%	2,84%	2,50%	2,59%
Galicia	6,74%	5,65%	8,04%	6,39%	6,49%
Madrid	12,70%	13,56%	11,62%	13,48%	13,07%
Murcia	2,84%	3,47%	2,51%	3,01%	3,01%
Navarra	1,39%	1,27%	1,43%	1,36%	1,36%
País Vasco	5,09%	4,23%	5,37%	4,91%	4,86%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,77%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

**Cuadro 33. ÍNDICE ESCENARIO 6
(SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 Y 25 AÑOS; S. SOCIALES: POB. ≥ 65 AÑOS, POB. CON GRADO DE DEPENDENCIA)**

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	20,45%	17,14%	17,86%	18,10%
Aragón	3,03%	2,56%	3,25%	2,90%	2,90%
Asturias	2,70%	1,99%	3,17%	2,49%	2,51%
Baleares	2,24%	2,29%	1,83%	2,22%	2,21%
Canarias	4,51%	4,86%	3,11%	4,45%	4,45%
Cantabria	1,33%	1,17%	1,44%	1,29%	1,29%
Castilla y León	6,17%	5,02%	7,66%	5,79%	5,91%
Castilla-La Mancha	4,43%	4,48%	4,95%	4,29%	4,44%
Cataluña	16,05%	15,05%	15,86%	15,82%	15,73%
C. Valenciana	10,48%	10,62%	9,87%	10,55%	10,48%
Extremadura	2,54%	2,69%	2,89%	2,50%	2,59%
Galicia	6,74%	5,65%	8,14%	6,39%	6,50%
Madrid	12,70%	13,56%	10,94%	13,48%	13,01%
Murcia	2,84%	3,47%	2,73%	3,01%	3,03%
Navarra	1,39%	1,27%	1,37%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,09%	4,23%	4,97%	4,91%	4,82%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

En estos dos últimos escenarios, se mantiene el orden de las CC.AA. con mayor índice de necesidad (Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana). Asimismo se cumple que, entre los dos supuestos, el más favorecedor para Andalucía es el sexto, que incluye el indicador compuesto para los servicios sociales.

El último escenario analizado utiliza para la sanidad el indicador relativo a las variables actualizadas del modelo de financiación y para los servicios sociales el indicador compuesto por la población mayor de 65 años y la población con grado de dependencia. A diferencia de escenarios anteriores, se toma como indicador en educación la población entre 0 y 16 años. Es decir, limitaría la estimación de necesidades de gasto en educación a la enseñanza obligatoria y gratuita.

Cuadro 34. ÍNDICE ESCENARIO 7
(SANIDAD: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 Y 16 AÑOS; S. SOCIALES
POB. ≥ 65 AÑOS, POB. CON GRADO DE DEPENDENCIA)

	Sanidad	Educación	S. sociales	Población	Indicador
Andalucía	17,04%	19,90%	17,14%	17,86%	17,98%
Aragón	3,03%	2,59%	3,25%	2,90%	2,91%
Asturias	2,70%	1,81%	3,17%	2,49%	2,47%
Baleares	2,24%	2,40%	1,83%	2,22%	2,23%
Canarias	4,51%	4,98%	3,11%	4,45%	4,48%
Cantabria	1,33%	1,11%	1,44%	1,29%	1,27%
Castilla y León	6,17%	4,85%	7,66%	5,79%	5,87%
Castilla-La Mancha	4,43%	4,69%	4,95%	4,29%	4,49%
Cataluña	16,05%	15,42%	15,86%	15,82%	15,81%
C. Valenciana	10,48%	10,73%	9,87%	10,55%	10,51%
Extremadura	2,54%	2,79%	2,89%	2,50%	2,61%
Galicia	6,74%	5,28%	8,14%	6,39%	6,41%
Madrid	12,70%	13,76%	10,94%	13,48%	13,05%
Murcia	2,84%	3,60%	2,73%	3,01%	3,06%
Navarra	1,39%	1,32%	1,37%	1,36%	1,36%
País Vasco	5,09%	4,17%	4,97%	4,91%	4,81%
La Rioja	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fuente: elaboración propia

Como se desprende de los resultados obtenidos en todos los escenarios contemplados y reflejados en el *ranking* del cuadro 35, Andalucía es la C.A. con mayor indicador de necesidad relativo de gasto, seguida de Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana. El orden contemplado en todos los escenarios es el mismo, a excepción de dos CC.AA. que alternan sus posiciones: Canarias y Castilla-La Mancha. Asimismo, comparando los resultados de la clasificación de los índices globales con uno basado solamente en la población, detectamos que las posiciones relativas de las CC.AA. no experimentan variación alguna. Por ello, reafirmamos la idoneidad de la población como indicador relativo de las necesidades de gasto debido a su simplicidad y su validez.

Cuadro 35. RANKING DE LAS CC.AA. EN LOS DISTINTOS ESCENARIOS Y EN LA POBLACIÓN

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6	Escenario 7	Población
Andalucía	1	1	1	1	1	1	1	1
Aragón	11	11	11	11	11	11	11	11
Asturias	13	13	13	13	13	13	13	13
Baleares	14	14	14	14	14	14	14	14
Canarias	9	8	9	9	8	8	9	8
Cantabria	16	16	16	16	16	16	16	16
Castilla y León	6	6	6	6	6	6	6	6
Castilla-La Mancha	8	9	8	8	9	9	8	9
Cataluña	2	2	2	2	2	2	2	2
C. Valenciana	4	4	4	4	4	4	4	4
Extremadura	12	12	12	12	12	12	12	12
Galicia	5	5	5	5	5	5	5	5
Madrid	3	3	3	3	3	3	3	3
Murcia	10	10	10	10	10	10	10	10
Navarra	15	15	15	15	15	15	15	15
País Vasco	7	7	7	7	7	7	7	7
La Rioja	17	17	17	17	17	17	17	17

Fuente: elaboración propia

RESUMEN Y CONCLUSIONES FINALES

El presente trabajo estudia los métodos y los indicadores más relevantes de las necesidades de gasto para tres servicios: sanidad, educación y servicios sociales.

En primer lugar, se estudian los principales problemas que plantea la financiación actual de las CC.AA. y se exponen dos propuestas de reforma del sistema: incrementar la autonomía y la responsabilidad financiera, reclamando la creación de espacios fiscales propios, y garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos. En este sentido, se propone como fórmula más adecuada en términos de simplicidad, para la estimación de las necesidades de gasto, la igualdad de recursos por habitante o la toma de consideración de la estructura demográfica de la población, teniendo en cuenta los patrones de gasto en cada uno de los servicios por grupos de edad y el peso de cada partida en el gasto autonómico total.

En segundo lugar, se analizan los aspectos generales y teóricos relacionados con las necesidades de gasto. Para ello se analizan las aportaciones metodológicas realizadas por Bosch y Escribano, Castells y Solé, López Casasnovas y el *Libro blanco de financiación autonómica*. La comparación de la clasificación de las CC.AA. derivada de estos estudios y el *ranking* poblacional, correspondiente a los años a los cuales están referidos dichos trabajos, muestra que existe una correspondencia casi total entre ambas ordenaciones. La población se muestra, por lo tanto, como un indicador más que apropiado para la cuantificación de las necesidades de gasto.

En tercer lugar, se repasa la medición de estas necesidades en los sistemas de financiación autonómica aplicados en nuestro país. En los modelos anteriores al vigente en la actualidad no existía una estimación precisa de las necesidades de gasto, y las mismas se hacían corresponder con el coste efectivo de los servicios. En el modelo actual se determinaron las necesidades de gasto en el momento de la definición del mismo, tomando como base el año 1999. En esta determinación se aplicaron una serie de variables socio-económicas para las que no se ha previsto mecanismo alguno de actualización, lo que supone una deficiencia del sistema y un argumento esgrimido por las CC.AA. para la revisión del mismo.

Por último, se aporta una estimación de las necesidades de gasto para las tres funciones más representativas del presupuesto público. Una vez estimados los índices más significativos para cada función de gasto, se construyen indicadores sintéticos en siete escenarios distintos. El orden en cuanto a las necesidades de gasto producido en estos escenarios refleja que no existen importantes alteraciones respecto a la clasificación de las CC.AA. atendiendo estrictamente a la población. También es importante destacar que la C.A. andaluza se posiciona en primer lugar en cuanto a necesidades de gastos, seguida de Cataluña y Madrid en todos los escenarios considerados.

De cara al futuro, desde Andalucía se propone que se individualice un bloque de financiación dedicada a las competencias de educación, cuyo gasto viene a suponer, aproximadamente, la mitad de lo incluido en las competencias comunes, y que la necesidad de financiación de este bloque se calcule, para cada C.A., de acuerdo con el peso que la misma tenga en la población en edad escolar, que es, sin lugar a dudas, la determinante básica del gasto en estas competencias. De este modo, se llegaría a proceder de forma simétrica en los dos servicios autonómicos esenciales, que son la sanidad y la educación.

Para las competencias sanitarias, se considera razonable mantener las variables de reparto asociadas a la población protegida, los especiales consumos que realizan las personas mayores e incluso la insularidad. Pero entendemos, también, que otros factores determinan muy directamente el gasto sanitario y deben tenerse en cuenta, como son la población menor de 4 años y el estado de salud de la población, que puede aproximarse a través de la mortalidad estandarizada por edad.

En cuanto a los servicios sociales, los nuevos derechos que se reconocen a todos los ciudadanos en materia de dependencia, cuya gestión han de asumir en una proporción fundamental las CC.AA., suponen un cambio muy importante sobre la situación precedente, por lo que el bloque destinado al cálculo de las necesidades de financiación en servicios sociales deberá aumentar sus dotaciones totales y establecer nuevas normas homogéneas de necesidad, tomando en consideración no sólo la población mayor sino también la población dependiente y la renta relativa de cada C.A., en la medida que se corresponda con el peso previsto para el copago en su financiación.

Notas

- 1 Este método permite separar un número elevado de variables estadísticas en grupos diferentes formados por variables altamente correlacionadas denominados "factores o componentes principales" y determinar la importancia relativa de cada variable.
- 2 Para determinar el peso de cada servicio sobre el total del gasto se utilizaron los presupuestos estatales puesto que en el momento de la realización del estudio no estaban disponibles los presupuestos autonómicos.
- 3 En un escenario alternativo, se utilizan las estancias hospitalarias en lugar de las altas, al entenderla como una variable más adecuada.
- 4 Se establecieron dos fórmulas de asignación de recursos: una de aplicación para las CC.AA. con competencias comunes y otra para determinar la cantidad adicional de recursos a distribuir entre las CC.AA. con competencias en educación.
- 5 Para un análisis detallado de las reglas de modulación aplicables en el nuevo modelo, consultar Molina (2004).
- 6 Los datos proceden de de la Encuesta sobre discapacitados, deficiencias y estado de salud de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E. y Craig, J. (1995): "Transferencias intergubernamentales: Política e implementación", *Hacienda Pública Española*, 133, pp. 187-212.
- Aznar, A. y López Laborda, J. (1994): "Una metodología para la determinación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Trabajo*, 11, Instituto de Estudios Fiscales.
- Biehl, D. (1986): "El sistema alemán de federalismo fiscal o finanzausgleich. Aspectos teóricos y empíricos", en Ruíz Huerta, J. y Muñoz de Bustillo, R. (eds.), pp. 95-128.
- Biehl, D. (1994): "Fiscal Federalism in Germany", en Mullins, A. y Saunders, C. (eds.), pp. 152-193.
- Bosch, A. y Escribano, C. (1988): "Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas", en VV.AA. (1988), pp. 209-269.
- Castells, A. y Solé Ollé, A. (s. d.): "Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica", mimeo, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Castells, A. y Solé Ollé, A. (2000): "Estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica", mimeo.
- Castells, A., Montolio, D. y Solé, A. (2005): "Cuantificación de las necesidades de gasto de las CC.AA. en infraestructuras", Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Commonwealth Grants Commission (1999): *Report on General Revenue Grant Relativities 1999*, 3 vols., Canberra.
- Craig, J. (1997): "Australia", en Ahmad, E. (ed.) (1997), pp. 175-200.
- Gimenez, A. (2003): *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2ª edición.
- Herrero, C. y Villar, A. (1991): "Principios para la distribución del gasto entre las comunidades", La financiación de las Comunidades Autónomas, monografía A-1, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Junta de Andalucía (2006): "Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta desde Andalucía", mimeo.
- López Casasnovas, G. (1999): "La capitación en la financiación territorial de los servicios públicos transferidos: el caso de la sanidad y de la educación", *Estudios sobre la Economía Española*, 51, FEDEA.
- López Casasnovas, G., Corona, J. F. y Figueres, J. (1992): "Estudio del sistema de financiación autonómico de la salud", *Fulls Economics-Llibres*, 3, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Generalitat de Catalunya.
- López Laborda, J. (1991): *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, monografía 95, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- López Laborda, J. y Rodrigo Saucó, F. (2000): *La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada*, Investigaciones, Instituto de Estudios Fiscales.

- Mas, M. y Pérez, F. (1991): "Sistemas de distribución de la financiación: experiencias y propuestas alternativas", La financiación de las Comunidades Autónomas, monografía A-3, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Mathews, R. L. (1986): "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá y Estados Unidos", en Ruiz Huerta, J. y Muñoz de Bustillo, R. (eds.), pp. 53-93.
- Molina, C. (2004): *Análisis del proceso de descentralización de la asistencia sanitaria a las CC.AA. de Régimen Común: implicaciones del nuevo modelo de financiación autonómica*, Investigaciones 6/04, Instituto de Estudios Fiscales.
- Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J. V. y Solé Vilanova, J. (1995): "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas", Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Mullins, A. y Saunders, Ch. (eds.) (1994): *Economic Union in Federal Systems*, Melbourne: The Federation Press.
- Rico, A. (1996): "Aspectos redistributivos de la financiación sanitaria regional", en VV.AA. (1996), pp. 291-359.
- Ruiz Huerta, J. y Muñoz de Bustillo, R. (eds.) (1986): *Estado federal-estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, Salamanca: Diputación de Salamanca.
- Sánchez Maldonado, J. (1992): "La propuesta andaluza de reforma de la financiación territorial de la sanidad", en *Seminario sobre la distribución entre las comunidades autónomas de los recursos públicos de la sanidad: Barcelona, 13 de mayo de 1992*, Quaderns de Treball, 37, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- Sánchez Maldonado, J. (1993): "La financiación de las transferencias sanitarias: situación actual y propuestas de reforma". Comunicación presentada a las Jornadas sobre haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal, Santiago de Compostela.
- Sánchez Maldonado, J., Gómez Sala, J. S., Sánchez Tejada, A. M. y Ruiz Galacho, D. (1999): "Metodología para la elaboración de indicadores de asignación espacial del gasto sanitario", Instituto de Estadística de Andalucía.
- Spiekermann, B. (1995): "Administración fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los Länder", en VV.AA. (1995), pp. 51-88.
- Utrilla, A. (2005): "De la financiación de las competencias descentralizadas a la articulación de un sistema estable en un marco descentralizado", mimeo, Instituto de Estudios Fiscales.
- VV.AA. (1988): *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- VV.AA. (1995): *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, Quaderns de Treball, 46, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- VV.AA. (1996): *Las políticas redistributivas. II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid: Fundación Argentaria-Visor.

Evaluación de políticas: una revisión crítica de las definiciones, diseños y métodos



La bibliografía sobre la evaluación de políticas es extremadamente voluminosa y desordenada. Este artículo pretende proporcionar un resumen crítico de las definiciones, diseños y métodos utilizados en la evaluación de políticas para aquellos lectores que estén interesados en el tema pero que se sientan desbordados y, lógicamente, confusos debido a la variedad de enfoques existente. El artículo proporciona también una lista de los elementos que caracterizan a la buena evaluación de políticas, que pretende ser de utilidad para evaluadores, administradores de políticas y otras personas implicadas en el uso y examen de las evaluaciones de políticas.&

& Palabras clave: evaluación de políticas públicas, elaboración de políticas públicas, impacto de políticas públicas, métodos de investigación

1. ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS?

El análisis de las políticas públicas pretende determinar cuál de las varias políticas públicas o gubernamentales posibles alcanzará unas metas determinadas en mayor medida, en vista de las relaciones entre las políticas y las metas (Nagel, 1990). En esta tarea iterativa, la evaluación de políticas desempeña un papel determinante para ayudar a los gestores a diseñar o mejorar el diseño de políticas, programas e iniciativas, y para proporcionar, donde sea necesario, exámenes periódicos de la eficacia de políticas o programas, de sus impactos y de las maneras alternativas de alcanzar los resultados esperados.

Por tanto la evaluación, al igual que las auditorías internas, la gestión de riesgos y otras herramientas, ayuda a los gestores a trabajar eficazmente en entornos políticos sumamente complejos. Pero la evaluación también puede ayudar a los gestores en el control del rendimiento e informar sobre el mismo, y ayudar a los responsables de la toma de decisiones a examinar los resultados de los programas o las políticas. Esto es lo que distingue la evaluación de la auditoría interna, una función que proporciona garantías sobre la estrategia de gestión de riesgos de un departamento o agencia, un marco para el control de la gestión e información, financiera y no financiera, utilizada para la toma de decisiones y la elaboración de informes (Treasury Board of Canada Secretariat, 2001).

La evaluación de políticas puede definirse como un conjunto de métodos de investigación que pretende "investigar sistemáticamente la eficacia de las intervenciones sociales (...) de forma que mejoren las condiciones sociales" (Rossi *et al.*, 1999: 20). La importancia de la noción de conjunto de métodos de investigación es fundamental en esta definición: la evaluación de políticas utiliza una amplia gama de diseños y métodos, y no privilegia ninguno de ellos; antes bien, reconoce el potencial complementario de diversos métodos de investigación. Los métodos utilizados en la evaluación y análisis de las políticas derivan generalmente de los temas sustantivos que se traten, más que por preferencias *a priori* (Greene *et al.*, 2001).

Este artículo proporciona una revisión de los diferentes tipos y métodos de evaluación. No obstante, el lector debería recordar que, aunque amplia, nuestra revisión no pretende ser exhaustiva, sino que busca ofrecer un resumen y análisis de los principales enfoques de evaluación. Algunos de los tipos y métodos de evaluación presentados aquí son complementarios y otros alternativos; unos pueden aplicarse de manera general mientras otros tienen aplicaciones bastante específicas. El artículo se estructura como sigue: la sección dos presenta diferentes tipos de evaluaciones y de diseños de evaluación y prestando particular atención a las evaluaciones conclusivas, la forma de evaluación más extendida, mientras que la sección tres se centra en los métodos de recolección de datos que pueden utilizarse para llevar a cabo estos diferentes tipos de evaluación; por su parte, la cuarta sección concluye ofreciendo algunos criterios a satisfacer en una buena evaluación de políticas.

2. TIPOS DE EVALUACIÓN

2.1. Introducción

En algunos países europeos hay poca tradición de evaluación de políticas: éstas son diseñadas, puestas en práctica y cambiadas sin estudiar qué resultado podrían haber dado y cuál dieron realmente. En otros países, la tradición de la evaluación está mucho más desarrollada, hasta el punto de que las políticas son evaluadas casi por defecto, independientemente de las

características específicas de las diversas políticas, programas o proyectos. Ninguna de estas situaciones es la ideal.

La primera pregunta que hay que plantear a la hora de decidir la evaluación de una política, un programa o un proyecto es la siguiente: ¿puede siquiera evaluarse esta intervención? Algunas políticas y algunos programas son tan complejos y difusos que hay pocas posibilidades de que satisfagan los tres requisitos principales que posibilitan la evaluación, a saber: que las intervenciones y la población a que están destinadas estén claras y sean identificables; que los resultados sean claros, específicos y conmensurables; y que se pueda poner en práctica un plan de evaluación apropiado (Patton, 2002).

Si se satisfacen estos criterios, la evaluación de políticas debería producir beneficios significativos. Ciertamente, los gobiernos, las organizaciones internacionales y demás partes implicadas hacen uso de una gama de diversos tipos de evaluación, dependiendo de sus objetivos, su enfoque analítico favorito y el estadio de desarrollo concreto de la política acerca de la cual se requiere información.

En adelante se presentan varios tipos de evaluación, que incluyen métodos de valoración rápida, análisis lógico del contexto, indicadores de rendimiento, evaluaciones antes, durante y después de la puesta en práctica, evaluaciones basadas en las metas e independientes de ellas, evaluaciones basadas en la teoría, evaluaciones cuantitativas y cualitativas, evaluaciones formativas y conclusivas, informes de seguimiento del gasto público, y análisis coste - beneficio, coste - efectividad y coste - utilidad. Como ya se ha hecho notar, algunos de estos tipos de evaluación son complementarios y otros son exclusivos. Por tanto, la división entre tipos que aquí se presenta no pretende ser una clasificación de tipos de evaluación: por ejemplo, no hay un *fundamentum divisionis* compartido (Marradi, 1990) por todos los tipos de evaluación aquí presentados.

2.2. Métodos de valoración rápida, marco lógico e indicadores de rendimiento

Los modelos presentados en esta subsección no son métodos exhaustivos de evaluación, pero tienen en común con las evaluaciones su intención de contribuir a los procesos de toma de decisiones.

Los primeros métodos, los métodos de valoración rápida, son formas, rápidas y de bajo coste de reunir los puntos de vista y los comentarios de los beneficiarios de una política, así como de otras partes interesadas relevantes, para dar respuesta a la necesidad de información de los responsables de toma de decisiones. Proporcionan información, normalmente cualitativa, recopilada rápidamente para la toma de decisiones de los gestores, especialmente en el nivel de los proyectos y programas aunque, normalmente, sus conclusiones no pueden generalizarse y son menos válidas, fidedignas y creíbles que las que se obtienen por medio de las evaluaciones. Los métodos de valoración rápida pueden incluir entrevistas con informadores clave (una serie de preguntas amplias formuladas a individuos seleccionados por su conocimiento de un tema y su experiencia en el mismo), discusiones de grupo (un debate entre, por lo general, de ocho a doce participantes con experiencias similares, como por ejemplo los beneficiarios o el personal del programa), entrevistas en grupos de comunidad (una serie de preguntas y un debate que tienen lugar en un encuentro abierto a todos los miembros de la comunidad), observación directa (sistema basado en el uso de un impreso de observación detallado para registrar lo que se ve y oye en el escenario de un programa) o mini-informes (que usan un cuestionario estructurado con un número limitado de preguntas concretas que se le presenta a un número pequeño de personas escogidas al azar o siguiendo algún criterio).

El marco lógico va un paso más allá de los métodos de valoración rápida. Pretende ayudar a aclarar los objetivos de cualquier proyecto, programa o política e identificar las relaciones causa-efecto que cabe esperar –la ‘lógica del programa’– en la siguiente concatenación de resultados: recursos, procesos, resultados, consecuencias e impacto (véase la sección 2.6 para una definición de estos elementos). El análisis lógico del contexto es, pues, una manera de implicar a los interesados en la concreción de los objetivos y el diseño de actividades, y conduce a la identificación de indicadores de rendimiento en cada fase de esta concatenación, además de a la identificación de los riesgos que podrían impedir el cumplimiento de estos objetivos.

A su vez, los indicadores de rendimiento son mediciones de recursos, proceso, resultados, consecuencias e impacto de los proyectos, programas o estrategias de desarrollo. Cuando los respalda una recopilación sólida de datos y un informe sobre éstos, los indicadores permiten a los gestores controlar los progresos realizados, demostrar los resultados alcanzados y adoptar acciones correctivas para mejorar la prestación de servicios. El uso de indicadores de rendimiento implica el establecimiento de metas y la valoración de los progresos que se hacen para alcanzarlas. Tienen la ventaja de que, por medio de su uso, si han sido seleccionados con rigor, es posible identificar problemas mediante un sistema de alarmas tempranas que permite que se den pasos para corregirlos. También pueden indicar si una determinada intervención necesita una evaluación o un informe exhaustivos desde el principio.

2.3. Evaluaciones ex-ante, intermedias y ex-post

No hace falta decir que no todas las evaluaciones se efectúan al final de la puesta en práctica de una política, programa o proyecto: el proceso de evaluación debería contribuir a mejoras en la política, así como en del diseño de programas y su puesta en práctica. Rossi, por ejemplo, sugiere que se pongan en práctica métodos diseñados a medida de la fase en que se encuentra el programa, es decir, que se ‘adecuen las evaluaciones al programa’ (Rossi *et al.*, 1999). Por tanto, además de las evaluaciones ex-post, existen las ex-ante y las simultáneas.

Las evaluaciones ex-ante tienen lugar antes del comienzo de una política, programa o proyecto y contribuyen a establecer claramente la lógica que se seguiría para intentar resolver un problema y los métodos para hacerlo, así como los efectos positivos y negativos que se espera suscite la intervención. Normalmente se tienen en cuenta la relación y la coherencia entre objetivos globales, objetivos específicos y la complementariedad de las medidas que se incluirán en el programa; también se dedica una parte importante del trabajo a desarrollar un sistema apropiado de indicadores que se utilizarán en evaluaciones subsiguientes (Comisión Europea, 1999). Durante las evaluaciones ex-ante puede tenerse en cuenta toda una gama de posibles intervenciones; en consecuencia, las evaluaciones previas son una buena oportunidad para mejorar la planificación de políticas y pueden apoyar con éxito discusiones al respecto desde varios puntos de vista.

Las evaluaciones intermedias se realizan durante el desarrollo de una determinada intervención, y normalmente se centran en el transcurso de la misma hasta un punto dado, destacando particularmente los estadios de planificación y puesta en práctica de la iniciativa en cuestión y prestando menos atención a los resultados o consecuencias de la misma, que pueden ser difíciles de identificar en una fase temprana de la puesta en práctica. Examinan el grado de efectividad alcanzado basándose en los indicadores recopilados durante el proceso de seguimiento de la iniciativa y valoran la calidad y relevancia de éstos. Las evaluaciones ex-ante e intermedias no suelen ser un fin en sí mismas sino una forma de mejorar la calidad y la relevancia de un programa: proporcionan una oportunidad para identificar las reorientaciones del

programa mismo que pueden ser necesarias para garantizar que se consiga los objetivos originales (Comisión Europea, 2000).

Pese a todo, las evaluaciones *ex-post* son el tipo más frecuente de evaluación: examinan si se han alcanzado los resultados esperados de una intervención y proporcionan información necesaria para la planificación o puesta en práctica de programas nuevos o revisados. Las evaluaciones *ex-post* suelen usar datos definitivos de seguimiento y comparar los objetivos esperados con los que realmente se han conseguido, incluyendo los impactos obtenidos (Comisión Europea, 1999). Aun así, no todas las evaluaciones posteriores se centran únicamente en el análisis de los resultados alcanzados en relación con las metas fijadas para la intervención. Así pues, podemos distinguir entre evaluaciones basadas en las metas, evaluaciones independientes de las metas y evaluaciones basadas en la teoría.

2.4. Evaluaciones de metas y evaluaciones libres

Una de las preguntas más frecuentes en la evaluación de políticas es si se han cumplido o no las metas de una política, un programa o un proyecto: el examen que responde a esta pregunta se conoce como evaluación de metas (Patton, 2002). En la bibliografía estadounidense sobre las evaluaciones se conoce también como ‘seguimiento legislativo’, porque analiza si se dan alcanzado o no los resultados esperados de una política gubernamental.

Sin embargo, los creadores de políticas y los evaluadores están a menudo interesados también en los resultados o efectos imprevistos, positivos o negativos, de una política, programa o proyecto, aun sin saber necesariamente cuáles eran las metas prefijadas. Este tipo de evaluación de políticas es a menudo importante para establecer la relación entre coste y beneficio o coste y utilidad de una política, un programa o una intervención. Scriven (1972), por ejemplo, propugna la ‘evaluación libre’, porque el evaluador asume la responsabilidad de decidir qué resultados del programa examinar y rechaza tomar como punto de partida los objetivos de éste. Mantiene que, obrando así, el evaluador está más capacitado para identificar los verdaderos logros (y fracasos) del programa.

2.5. Evaluaciones basadas en la teoría

Las evaluaciones de metas, y con menor frecuencia las evaluaciones libres, pueden o no estar regidas por la teoría. Los modelos de evaluación basados en la teoría –que incluyen el modelo de teorías del cambio, así como la evaluación de la teoría del programa (Weiss, 1997; Rodgers *et al.*, 2000) y algunos aspectos de la evaluación realista (Pawson y Tilley, 1997)– no se distinguen por los resultados que tratan de explicar sino por su interés en descifrar la secuencia lógica o teórica por la que se espera que una intervención dé los resultados deseados. Localizando los factores determinantes o causales que se consideran importantes para el éxito, y cómo pueden interactuar, se puede decidir qué pasos deberían seguirse con mayor atención a medida que se desarrolla el programa (Rossi *et al.*, 1999).

Huey-Tsyh Chen, uno de los autores más influyentes en el desarrollo del concepto y la práctica de la evaluación basada en la teoría, ha argumentado que una desafortunada consecuencia de las evaluaciones no basadas en la teoría (como muchas de las evaluaciones que utilizan pruebas efectuadas al azar; véase más adelante) es que los resultados de la evaluación aportan visiones a menudo limitadas y a veces distorsionadas de los programas (Chen y Rossi, 1983). Las teorías que desea construir no son globales ni ambiciosas sino “modelos verosímiles y defendibles de cómo se puede esperar que funcionen los programas” (Chen y Rossi, 1983), en los cuales basar el ejercicio de evaluación en cualquier estadio de una intervención dada.

2.6. Evaluaciones formativas y conclusivas

2.6.1. Introducción

A veces se conoce a la evaluación formativa como evaluación del proceso y la evaluación conclusiva se denomina a veces evaluación del impacto. Las evaluaciones intermedias son generalmente formativas, aunque también pueden tener elementos sumativos; las evaluaciones ex-post –véase más arriba– suelen ser conclusivas, aunque también pueden examinar los procesos subyacentes a una intervención.

La evaluación formativa se pregunta cómo, por qué y en qué circunstancias funciona o no una política, un programa o un proyecto: estas preguntas son importantes a la hora de determinar la puesta en práctica eficaz de las políticas, los programas o los proyectos. Este tipo de evaluación suele buscar información en los factores, mecanismos y procesos contextuales que subyacen al éxito o el fracaso de una política. A menudo esto implica formular preguntas como para quién ha funcionado o no una política y por qué.

Las evaluaciones conclusivas formulan preguntas como qué impacto, si es que existe alguno, tiene una política, un programa o un proyecto sobre diversos grupos de gente: tiene por objetivo contrastar los efectos de una política –duros o blandos² (Lloyd y O’Sullivan, 2004)– con lo que se esperaba de ella en el estadio de su diseño, con otra intervención o con la ausencia de intervención alguna (contrafactual). La evaluación del impacto es por tanto la identificación sistemática de los efectos –positivos o negativos, deseados o no– causados por una determinada intervención. La evaluación del impacto ayuda a entender mejor hasta qué punto las actividades alcanzan a los grupos a los que están destinadas y la magnitud de sus efectos.

La distinción entre evaluaciones conclusivas y formativa, sin embargo, no es tan clara como se podría deducir de estas definiciones. Por ejemplo, los partidarios del modelo de teorías del cambio (Chen, 1990; Cornell y Kubisch, 1995; Funnel, 1997; Owen y Rodgers, 1999; Weiss, 1997) sostienen que para determinar si una política ha funcionado o no o si ha sido efectiva es imprescindible formular preguntas sobre cómo ha funcionado, para quién, por qué y bajo qué condiciones. No obstante, en la bibliografía sobre evaluación de políticas suele diferenciarse entre evaluar si una política ha sido efectiva (evaluación conclusiva) y evaluar por qué lo ha sido (evaluación formativa). A continuación nos centramos en las evaluaciones conclusivas o de impactos, el tipo más común de evaluación y en el que mayor diversidad metodológica puede encontrarse.

Los análisis de procesos e impactos tienden a seguir el siguiente modelo conceptual de intervenciones mediante políticas: las administraciones, las agencias o los operadores ponen en marcha medidas utilizando diversos medios o recursos, financieros, humanos, técnicos u organizativos. La inversión da lugar a una serie de resultados físicos –por ejemplo, kilómetros de carreteras construidos, número de centros de formación creados, etc.– que demuestran los progresos generados por la puesta en práctica de la medida. Los resultados son los efectos (inmediatos) en los beneficiarios directos de las acciones financiadas, como por ejemplo la reducción de la duración de los desplazamientos, los costes de transporte o la cantidad de personal formado. Estos resultados pueden expresarse según sus impactos a la hora de conseguir los objetivos globales o específicos del programa, y forman la base principal para valorar el éxito o el fracaso del servicio en cuestión. Los impactos específicos pueden incluir, por ejemplo, el incremento del tráfico de mercancías o una formación más acorde con las demandas

del mercado laboral. Los impactos globales están relacionados con la meta general de las ayudas, como la creación de empleo. Evidentemente, la medición de este tipo de impacto es compleja, y a menudo es difícil establecer relaciones causales claras (Comisión Europea, 1999).

Los principales métodos para estimar el impacto pertenecen a uno de estos grupos: métodos experimentales, que son esencialmente pruebas efectuadas al azar, y métodos cuasi-experimentales. Ambos intentan satisfacer la cuestión principal: estimar la adicionalidad de las intervenciones a partir de un cálculo de lo que hubiese sucedido de no haber existido el programa (contrafactual).

2.6.2. Métodos experimentales

La dificultad de la estimación contrafactual es evidente: en un momento dado se observa a un individuo, afectado o no por el programa. En la mayoría de los casos, comparar al mismo individuo a través del tiempo no nos proporcionará una estimación fiable del impacto que el programa pueda haber tenido sobre él, dado que desde que se introdujo el programa pueden haber cambiado para él muchas más cosas. Por tanto, no podemos pretender obtener una estimación del impacto del programa en cada individuo; lo más que podemos esperar es poder obtener el impacto medio del programa sobre un grupo de individuos comparándolo con un grupo similar que no haya estado expuesto al programa. Así pues, el objetivo crítico de la evaluación del impacto es establecer un *grupo de comparación*³ creíble, un grupo de individuos que *en ausencia del programa* hubiesen experimentado fenómenos similares a los de aquellos que sí estuvieron expuestos al programa. Este grupo nos da una idea de qué le hubiese sucedido al grupo del programa si no hubiese estado expuesto al mismo, y nos permite obtener una estimación del impacto medio en el grupo en cuestión.

Se considera que los métodos de evaluación al azar, que implican la recopilación de información sobre el grupo del proyecto y el grupo de comparación en dos o más momentos, proporcionan el análisis más riguroso del impacto del proyecto y la contribución de otros factores. En la 'evaluación al azar antes y después del ensayo', o 'evaluación del ensayo en circunstancias de azar controlado', los sujetos –familias, escuelas, comunidades, etc.– son atribuidos al azar a los grupos de intervención y control. El azar no garantiza que ambos grupos vayan a ser idénticos, pero reduce la influencia de los factores extrínsecos, garantizando que las diferencias entre los dos grupos estarán libres de un sesgo sistemático. Los ensayos efectuados en circunstancias de azar controlado abordan el problema de que otros factores posibles influyan en el resultado exponiendo al grupo de experimentación y al de control a exactamente las mismas circunstancias, excepto la política, el proyecto o el programa que se está investigando; para una discusión clásica sobre este tema, véase Campbell y Stanley (1966).

Boruch (1997) argumenta que cualquier programa, sea social, educativo o de bienestar, debería ser estudiado de manera sistemática, empleando métodos experimentales en circunstancias de azar controlado para reunir pruebas válidas y fiables. Sin embargo, no está claro que se puedan evaluar todos los programas de este modo: por ejemplo, el examen de un tema como la independencia de un banco central tendría que sustentarse sobre otros métodos de evaluación. Los programas dirigidos a individuos o comunidades locales (como los servicios sanitarios, la reforma del gobierno local, la educación y la sanidad), en cambio, son mejores candidatos a evaluaciones aleatorias.

Lo que es más, los ensayos no permiten responder a todas las preguntas relacionadas con la evaluación: su problema principal es que dan una idea aproximada de la adicionalidad

neta, pero no proporcionan modo alguno de distinguir los números de gente para la que el programa mejora los efectos de los números de gente para quien los empeora. Este hecho limita seriamente el punto hasta el que se pueden identificar los beneficios concretos del programa sobre los individuos. También hay que tener en cuenta que los ensayos aleatorios sobre individuos son de poca utilidad si uno de los objetivos es producir un ‘cambio de cultura’ general que concierna a toda la población afectada: en esos casos es casi imposible evitar la contaminación del grupo de control. Para los programas de este tipo, la única opción factible para llevar a cabo un ensayo al azar puede ser la división aleatoria de áreas.

Aunque el diseño de ensayos realizados en circunstancias de azar controlado es atractivo por su simpleza, su ejecución puede ser compleja, y requiere una experiencia operativa y analítica considerable. Normalmente hay problemas éticos, suscitados por el hecho de exponer a un grupo de gente (el grupo experimental) a una política potencialmente nociva o, a la inversa, por el hecho de privar a otro grupo de gente (el grupo de control) de una política potencialmente beneficiosa. Sin embargo, en ausencia de pruebas sólidas *a priori* de que una política vaya a ser nociva o beneficiosa, suele creerse que es éticamente aceptable efectuar un ensayo para dirimir este extremo, siempre y cuando se interrumpa el ensayo en cuanto se hayan reunido pruebas válidas y fiables (Davies, 2004). Aun así, mucha gente opina que los métodos cuasi-experimentales descritos en lo que resta de este artículo proporcionan resultados razonablemente fiables y evitan algunos de los problemas (relacionados con la ética y los recursos) que suscitan los ensayos efectuados en circunstancias de azar controlado.

2.6.3. Métodos cuasi-experimentales

Si se descarta el modelo de ensayo aleatorio o se lo considera inapropiado, el resto para los evaluadores es elegir un método cuasi-experimental alternativo que pueda dar resultados razonablemente consistentes. Para esto hay una gama de métodos. En este artículo consideraremos:

- métodos de antes y después
- métodos de intervalos cronológicos
- mejoras de doble diferencia
- métodos de comparación de dos grupos equivalentes
- modelado estadístico de datos ya existentes para la evaluación de programas voluntarios
- métodos de comparación de áreas equivalentes⁴
- análisis económicos

2.6.3.1. Métodos de antes y después

En los métodos de ‘antes y después’ se identifica a la población a la que afectará una intervención antes y después de que se introduzca el programa. Se selecciona, de entre la población en cuestión, un ‘grupo de programa’ después de que se introduzca un programa y un ‘grupo de comparación’ antes de que se introduzca el programa (Greenberg y Morris, 2003). Después se recopilan los resultados de ambos grupos, y es la diferencia entre resultados lo que proporciona el cálculo aproximado de la adicinalidad. En este método es de la máxima importancia que en el periodo previo al programa se pueda establecer quiénes son los candidatos elegibles. Este modelo se ha utilizado frecuentemente en las evaluaciones, ajustando, por lo general, los resultados para controlar el efecto de las características observables.

Los indicadores de antes y después toman en consideración la selección de individuos basada en características inobservables. La presuposición distintiva de este indicador es que

la diferencia entre el contrafactual verdadero posterior al programa y los resultados anteriores al programa da una media de cero en el conjunto de los individuos participantes en el programa. Principalmente, el indicador de antes y después presupone que las características inobservables son de dos tipos: las particulares de un individuo estables en el tiempo (efectos individuales) y las particulares de un individuo pero no estables en el tiempo (efectos transitorios). Se cree que la participación en el programa depende del efecto fijo y no del transitorio. Es una presuposición muy fuerte que puede verse violada, por ejemplo, por cambios macroeconómicos entre los dos puntos de observación.

2.6.3.2. Métodos de intervalos cronológicos

El problema de cómo deslindar los cambios introducidos por el programa y los cambios históricos en los estudios de antes y después puede afrontarse en ciertas ocasiones ampliando el número de periodos anteriores y, si es posible, el de periodos posteriores, de manera que se obtenga una serie de intervalos cronológicos. Si en esta serie se da una ruptura en el momento en que se introduce el nuevo programa o poco después, se interpreta que ése es el impacto del mismo. Los métodos basados en este principio se conocen como 'métodos de intervalos cronológicos interrumpidos'. Los intervalos cronológicos ayudan a descartar algunas de las posibles explicaciones de un cambio; en particular, siempre y cuando no se introduzcan programas relacionados al mismo tiempo, un repentino cambio en la serie resulta bastante concluyente. Esto es particularmente cierto cuando el cambio observado con el programa es mayor que el observado entre cualesquiera de los periodos anteriores. Si también puede probarse que el cambio que coincide con la introducción del programa perdura en el tiempo, las pruebas son más sólidas: éste es el motivo por el que interesa utilizar varios periodos posteriores.

Debido a la necesidad de series de datos razonablemente largas en un análisis de intervalos cronológicos interrumpidos, este método resulta más indicado para el análisis de datos administrativos, aunque en algunos casos pueden utilizarse estudios de gran escala continuos o casi continuos.

No obstante, los métodos de intervalos cronológicos interrumpidos no resuelven por completo el problema de la evaluación: si sucede que la introducción del programa en cuestión coincide con otros eventos, o con la introducción de otros programas que tengan un impacto en los resultados, será imposible probar que el programa en cuestión ha causado el cambio que se ha observado. En el caso de los programas que tienen un impacto retardado o gradual, la interrupción en la serie de periodos tendrá lugar un tiempo después de que se introduzca el programa. A no ser que esto se tenga en cuenta de antemano, puede ocurrir que el impacto del programa pase desapercibido.

Igual que pasa con el método básico de antes y después, los modelos basados en intervalos cronológicos interrumpidos resultan más convincentes en el caso de programas con un impacto razonablemente grande, pues será relativamente fácil detectar dicho impacto entre el 'ruido ambiente'. Esto significa que este método no sería adecuado para programas voluntarios, especialmente aquellos con un bajo número de participantes.

Un tipo particular de método de intervalos cronológicos interrumpidos es el método de 'tratamiento suprimido'. En circunstancias excepcionales se introduce un programa que después se suprime. En esos casos, se esperaría que las series cronológicas revelasen dos 'interrupciones': una en el momento en que se introduce el programa y otra cuando se lo suprime. Se

esperaría que en gran medida el primer cambio quedase revertido tras la supresión del programa. En principio, este modelo podría ser muy pujante; sin embargo, se usa pocas veces o ninguna en las evaluaciones de los programas gubernamentales por la simple razón de que cuando se abandona una política no suele haber demasiado interés en practicarle la autopsia.

En último lugar, en los métodos de tratamiento demorado se ensaya un programa en unas pocas zonas antes de introducirlo en la nación entera. Si los datos recabados en los intervalos cronológicos muestran una diferencia entre antes y después en las zonas de ensayo, y después esa diferencia se reproduce en otras zonas cuando se implanta el programa a escala nacional, se obtienen pruebas muy firmes del impacto del programa.

Cuando se trabaja con métodos de intervalos cronológicos interrumpidos es importante asegurarse de que las variables que se están midiendo permanezcan estables en el tiempo: cuando las definiciones y las prácticas de cómputo varían a menudo en el tiempo, es mucho más difícil –y a veces imposible– utilizar esos datos como medidas válidas o atribuir un motivo a una interrupción en la serie de intervalos.

2.6.3.3. Mejoras de doble diferencia

Tanto el método básico de antes y después como el método de los intervalos cronológicos interrumpidos computan la adicionalidad atribuible a un programa calculando la diferencia (ajustada) en los resultados entre los periodos anteriores y posteriores. Con todo, ambos métodos pueden ser poco convincentes si se da la sospecha de que la diferencia puede deberse a otros eventos que tuviesen lugar más o menos al mismo tiempo que se implantó el programa. Este problema puede afrontarse mediante los métodos de doble diferencia.

Este tipo de método funciona comparando una estimación de antes y después referente a los participantes con una estimación de antes y después referente a los no participantes, y entendiendo la diferencia como adicionalidad. La presuposición de identificación es más verosímil que en el caso del indicador de antes y después. Específicamente, se parte de la base de que la media del cambio en la medición del resultado ajeno al programa será la misma para los participantes y los no participantes. En la práctica, esto significa que el indicador de doble diferencia puede asimilar los cambios macroeconómicos o los cambios en el ciclo vital, siempre y cuando éstos afecten de manera similar a participantes y no participantes. Esto reafirma la necesidad de seleccionar a un grupo adecuado de no participantes. A menudo la elección del grupo de comparación se justifica porque tiene tendencias similares a las del grupo experimental, en lo que respecta a la variable en los resultados en cuestión, a lo largo de un periodo prolongado antes de la implantación del programa. Aunque esto resulta tranquilizador, hay que tener en cuenta que es habitual ajustar las estimaciones de doble diferencia para destacar las características observables; por lo tanto, la tendencia que hay que observar es la de los resultados regresivos, no la de las propias medidas de resultados.

Además de los efectos individuales y transitorios que caracterizan al indicador de antes y después, también se tiene en cuenta un efecto común a los individuos pero que varía en el tiempo (efecto de tendencia). Como ya se ha hecho notar, el indicador de antes y después elimina los efectos individuales. La ventaja del indicador de doble diferencia es que también elimina los efectos de tendencia. Así pues, el único efecto que permanece es el específico del individuo que varía en el tiempo: éste no puede ser controlado y, si influenciase la decisión de participar en el programa, la presuposición identificativa quedaría en entredicho y las estimaciones resultadas estarían sesgadas (Heckman y Smith, 1999).

Lo que es más, tanto el indicador de antes y después como el de doble diferencia dependen de que la composición del grupo experimental no sufra cambios en el periodo posterior al programa. Si esto no se cumple, la diferencia entre la verdadera hipótesis y el resultado previo al programa no dará necesariamente una media de cero en todos los individuos. Un cambio así en la composición es más probable en la repetición de los datos de un corte transversal, pero también puede darse con datos longitudinales si la muestra fuese reduciéndose con el paso del tiempo de manera sistemática.

Además de los grupos de control no equivalentes sobre los que se ha hablado antes, es posible utilizar variables no equivalentes de resultados como modelos de doble diferencia. Este método compara el cambio en el tiempo en los resultados bajo examen con los cambios en otros resultados relacionados. Estas variables no equivalentes de resultados tienen que satisfacer el requisito de haber cambiado históricamente en paralelo a los resultados de interés, pero no les afecta la política que se está examinando.

Un ejemplo famoso de este método fue la evaluación de las pruebas obligatorias de alcoholemia en el Reino Unido, en 1967. Se compararon dos variables de resultados: los accidentes en las noches del fin de semana, cuya frecuencia se esperaba que cambiase con la implantación de las pruebas, y los accidentes en las horas punta laborales, en cuya frecuencia no se preveían cambios. Lo que se observó fue una brusca caída en la primera variable y pocos o ningún cambio en la segunda: esto dio pruebas sólidas de que las pruebas habían tenido un impacto. De nuevo, la principal razón por la que no suele utilizarse este método es la dificultad de encontrar resultados pertinentes con los cuales comparar la principal variable de resultados.

2.6.3.4. Métodos de comparación de dos grupos equivalentes

Los modelos de evaluación basados en los intervalos cronológicos son menos convincentes en el caso de programas voluntarios con bajo número de participantes. Por este motivo se han diseñado métodos cuasi-experimentales que funcionan precisamente en esas condiciones, y pueden además afrontar algunas de las limitaciones de los métodos de doble diferencia. Estos métodos son fundamentalmente dos: el método de comparación de dos grupos equivalentes que se describe aquí y otro modelo más general que puede ser denominado 'modelado estadístico de datos ya existentes', dado que engloba varios métodos de análisis en vez de ser un modelo alternativo cuasi-experimental como tal. El primero de estos dos modelos se utiliza normalmente cuando hay que recopilar datos sobre los resultados por medio de un sondeo, caso en el cual el tamaño de los grupos de participantes y no participantes tendrá que ser razonablemente pequeño. Los métodos de 'modelado estadístico' se utilizan cuando hay disponibles datos sobre los resultados, procedentes por lo general de los registros administrativos o de sondeos elaborados para otro propósito.

El método de comparación de dos grupos equivalentes hace uso del hecho de que, en los programas voluntarios, la adicionalidad se concentra en los participantes en el programa en vez de estar distribuida por toda la población potencialmente afectada. De hecho, se da por sentado que el programa no tiene impacto alguno sobre los no participantes, de manera que de este grupo se puede extraer una estimación hipotética razonable de cuáles serían los resultados en ausencia del programa. Igual que con todos los métodos cuasi-experimentales, se comparan dos grupos: un grupo de programa y un grupo de comparación. En el método de comparación de dos grupos equivalentes, el grupo de programa se selecciona de entre los participantes y el grupo de comparación de entre los no participantes, y se compilan datos

acerca de los resultados de los miembros de los dos grupos. Si se considera que los datos de resultados son caros de recopilar –lo cual sucedería si hubiese que hacerlo por medio de un sondeo–, se escogerá un grupo de comparación del mismo tamaño que el grupo de programa (de ahí que la comparación sea entre dos grupos *equivalentes*), aunque también se pueden comparar grupos no equivalentes.

El método de la equivalencia da por sentado que la selección puede explicarse puramente mediante las características observables. En principio, la aplicación del método es sencilla: por cada individuo del grupo de programa se busca un individuo equivalente en el grupo de comparación. La elección de este emparejamiento viene dictada por las características observables. Lo que se necesita es casar a cada individuo del grupo de programa con un individuo de características similares; se puede entonces calcular el efecto medio del tratamiento como la diferencia media en resultados entre un grupo y otro.

Los métodos de comparación de dos grupos equivalentes son controvertidos por la forma de selección del grupo de comparación. Para que un grupo de comparación proporcione una estimación hipotética ajustada de las condiciones caso de no existir el programa, el grupo debe tener el mismo perfil que el grupo de programa en lo referente a los resultados, con la única excepción de que no está expuesto al programa (o, en este caso, *decide* no estarlo). Pero, al contrario que en el caso de los programas obligatorios, en este caso el grupo de programa se escoge a sí mismo y, en gran medida, sus razones para participar no se conocerán o comprenderán por completo; en consecuencia, resulta muy difícil construir un grupo de comparación adecuado.

Así, para evitar un sesgo en el método de comparación de dos grupos equivalentes, deben satisfacerse los dos criterios que siguen:

- los evaluadores deben conocer exhaustivamente los factores que influyen en la participación en una política
- deben existir datos sobre estos factores para todos los participantes y no participantes, o para una parte de ambos

Si estos dos criterios se cumplen, la comparación entre dos grupos equivalentes es un método sólido de evaluación; si no se cumplen, la equivalencia no será perfecta y se darán diferencias residuales e incontroladas entre el grupo de programa y el de comparación. Estas diferencias introducirán un sesgo en las estimaciones de adicionalidad.

2.6.3.5. Modelado estadístico de datos ya existentes

El método de comparación de dos grupos equivalentes crea un grupo de comparación de más o menos el mismo tamaño que el grupo de programa, pero que se selecciona de entre un colectivo mucho mayor: el de no participantes. Esto es adecuado si la recopilación de datos es cara, dado que en ese caso la selección de un grupo de comparación mayor de lo estrictamente necesario es un despilfarro. Sin embargo, si pueden recopilarse datos con un coste bajo o sin coste alguno, se puede obtener una mayor precisión usando un grupo mayor de no participantes. La bibliografía sobre econometría sugiere varias maneras de estimar hipotéticamente los efectos de la no existencia del programa bajo estas circunstancias, maneras que son todas de naturaleza técnica e incluyen: el cotejo de puntuaciones de propensión por medio de evaluación *kernel*, el indicador de variables instrumentales y el indicador de selección Heckman. Todos estos métodos necesitan presuposiciones muy importantes para una estimación hipotética objetiva y tienden a caer en los mismos problemas de interpretación que el método estándar de comparación de dos grupos equivalentes.

2.6.3.6. Métodos de comparación de áreas equivalentes

La comparación de áreas equivalentes sólo puede utilizarse para medir la adicionalidad cuando se ensaya una política en varias zonas geográficas: la forma básica de la comparación de áreas equivalentes parte de un pequeño número de zonas en las cuales se prueba la nueva intervención, de entre las cuales se selecciona al grupo de programa. Después se emparejan las zonas con otras áreas de características similares donde no se esté probando la intervención y se selecciona de entre ellas al grupo de comparación. En una variante del método básico, se selecciona el grupo de comparación de entre el resto del país, no de zonas equivalentes. A continuación se recopilan los resultados de ambos grupos.

La interpretación de los métodos de comparación de áreas equivalentes puede resultar problemática, porque, si bien las diferencias observadas entre el grupo de programa y el de intervención pueden atribuirse a la intervención de la política, también podrían achacarse a diferencias en el perfil de los dos grupos o a otras características locales que no se hubiesen tenido en cuenta durante el proceso de emparejamiento. La primera diferencia es la que deseamos medir; las otras son un problema potencial, pero hasta cierto punto pueden abordarse buscando diferencias entre los grupos en el estadio de análisis, por ejemplo, por medio de análisis regresivos o midiendo las muestras con respecto a un perfil común.

Las comparaciones de áreas equivalentes son candidatos naturales a un modelo basado en diferencias y similitudes. Si pueden recopilarse datos de varios intervalos cronológicos sobre los resultados para la zona piloto y la de control y se puede probar que estas dos series de intervalos habían discurrido en paralelo, durante al menos un tiempo, antes de que se introdujese el programa en las zonas piloto, tomar la diferencia entre antes y después en las dos zonas y compararlas puede proporcionar un indicador del efecto del programa mucho mejor que el que se obtendría mediante la simple diferencia entre las dos zonas. Este modelo es especialmente útil si el emparejamiento de las zonas es meramente aproximado, dado que en ese caso puede haber diferencias previas importantes entre ambas zonas.

2.7. Análisis económicos

Los análisis económicos proveen una visión particular de la evaluación. Estos métodos relacionan el impacto con otros estadios de un ciclo de intervención, principalmente las aportaciones y el objetivo de la política, para medir la eficacia y la eficiencia. La eficacia compara lo que se ha hecho con lo que estaba previsto originalmente, es decir, compara los resultados y/o impactos reales con los que se esperaban, mientras que la eficiencia examina la relación entre los resultados y/o impactos con los recursos (principalmente los recursos financieros) empleados para conseguirlos. Los análisis económicos incluyen los sondeos de control del gasto público y técnicas más sofisticadas, como análisis coste - beneficio, coste - eficacia y coste - utilidad.

2.7.1. Sondeos de control del gasto público

Los sondeos de control del gasto público siguen el flujo de fondos públicos y determinan hasta qué punto los recursos llegan realmente a los grupos a los que están destinados. Los sondeos examinan la manera, la cantidad y el tiempo en que se conceden recursos a los diversos niveles del gobierno, especialmente a las unidades responsables de la prestación de servicios sociales como la sanidad o la educación. Los sondeos de control del gasto público pueden simplemente comparar los costes y gastos programados de diferentes iniciativas sin

tener en cuenta los resultados a conseguir o conseguidos. Las limitaciones de semejantes valoraciones y evaluaciones resultan evidentes –puesto que nos indican muy poco sobre la *eficacia relativa o los efectos beneficiosos* de las diversas intervenciones– y, de por sí, tienen muy poco valor para la evaluación de políticas. Sin embargo, muchas veces estos sondeos se llevan a cabo como parte de unos sondeos más amplios sobre la prestación de servicios, que se centran en la calidad del servicio, las características de su prestación, su gestión o sus estructuras incentivas, y que contribuyen a fomentar la responsabilidad cuando hay poca información financiera disponible.

2.7.2. Análisis de la relación entre coste y beneficio, entre coste y eficacia y entre coste y utilidad

Otros tipos de valoración y evaluación económica, más pujantes y más útiles para la creación de políticas, incluyen los análisis de las relaciones coste-eficacia y coste-beneficio, herramientas para juzgar si los resultados e impactos de una actividad pueden justificar sus costes. El análisis de la relación coste-beneficio mide tanto las aportaciones como los resultados en términos monetarios (World Bank, 2004). El análisis de la relación coste-eficacia mide las aportaciones en términos monetarios y los resultados en términos cuantitativos no monetarios (como las mejoras en la alfabetización de los escolares). Ambas técnicas pueden contribuir a saber qué proyectos dan más resultado a cambio de la inversión, y también han demostrado ser herramientas útiles para convencer a quienes diseñan las políticas y controlan los recursos de que los beneficios de una intervención la justifican, aunque en la práctica es frecuente que no se disponga de datos necesarios para los cálculos de la relación coste-beneficio y los resultados previstos dependan en gran medida de las presuposiciones adoptadas. El análisis coste-beneficio suele implicar la consideración de usos alternativos de un recurso determinado o el *coste en oportunidades* de hacer algo frente a hacer otra cosa. Otro tipo de valoración económica es el análisis de la relación entre coste y utilidad, que evalúa la utilidad de diversos resultados para diversos usuarios o consumidores de una política o servicio. Normalmente, este método implica valoraciones y evaluaciones subjetivas de resultados utilizando datos cualitativos y cuantitativos.

Estos análisis usan diversas herramientas para estimar los costes y los beneficios de las políticas a lo largo del tiempo, como la *tasa de descuento* para ajustar el valor de los resultados que tendrán lugar en el futuro.

2.8. Evaluaciones cuantitativas y cualitativas

Una última distinción dentro de los tipos de evaluación se refiere al carácter de los datos recogidos y la manera en que se analizan. En este sentido es habitual distinguir entre evaluaciones cuantitativas y cualitativas. Las evaluaciones cualitativas están pensadas para “permitir al evaluador estudiar determinados temas en profundidad y detalle” (Patton, 2002). Normalmente la profundidad y el detalle son imprescindibles para decidir qué preguntas formular en una evaluación y para identificar las condiciones situacionales y contextuales bajo las cuales funciona o deja de funcionar una política, un programa o un proyecto. Los métodos cualitativos de evaluación son especialmente importantes para las evaluaciones formativas, las cuales, como apunta una vez más Patton (2002), suelen limitarse por completo a un contexto específico. Sucede a menudo que en las evaluaciones cualitativas no hay intentos de generalizar los hallazgos más allá del contexto en que uno está trabajando.

En cambio, las evaluaciones cuantitativas pueden usar técnicas econométricas como las ya mencionadas en este capítulo para medir el impacto o pueden resumir grandes cantidades de datos compilados con sondeos hechos ex profeso.

Elliot Eisner ha argumentado que, aunque las técnicas cuantitativas pueden proporcionar alguna información útil, “la evaluación requiere un mapa interpretativo sofisticado, no sólo para separar lo trivial de lo significativo sino también para entender el significado de aquello que se conoce” (Eisner, 1994). Sin embargo, en última instancia, la decisión de adoptar métodos cuantitativos o cualitativos depende de los fines de la evaluación y de la naturaleza de la intervención que se evalúa, aunque también tienen importancia las tendencias generales del clima político. En el contexto de la evaluación de intervenciones de desarrollo, White (2005) apunta que el abandono del crecimiento como medida de desarrollo en la década de 1970 se reflejó en una modificación de las maneras de calcular la eficacia. Esta modificación obedeció en parte a la opinión de que los sectores sociales eran menos receptivos a los análisis económicos de la relación entre coste y beneficio y a un deseo de centrarse directamente en resultados no económicos, como la igualdad de género. Se pensaba que el análisis de la relación entre coste y beneficio no podía aprehender estos temas y que, por tanto, se hacía necesario un modelo más cualitativo. Para la década de 1980, los modelos cualitativos habían pasado a dominar los estudios de evaluación que se hacían para las agencias de desarrollo, cambio que en ese momento se vio reforzado por la importancia que se daba al proceso.

Sin duda éstos son puntos importantes que pueden pasarse por alto en un estudio estrictamente económico; y suele ser justo decir que los ‘proyectos de proceso’, cuyo fin principal suele ser el desarrollo institucional, están habitualmente demasiado distantes de los resultados finales de desarrollo como para que pueda cuantificarse su impacto en estos últimos. No obstante, la nueva centralidad concedida a los resultados en el contexto de iniciativas como los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones está haciendo que los creadores de las políticas estén volviendo a prestar atención a las evaluaciones cuantitativas. Los métodos cualitativos tienen dificultades para responder preguntas cruciales para los responsables de las políticas, como: ¿hasta qué punto están las intervenciones de las agencias trayendo progreso en los campos relacionados con las metas de desarrollo del milenio?

En la próxima sección nos centraremos en los métodos de compilación de datos.

3. MÉTODOS DE COMPILACIÓN DE DATOS

3.1. Introducción

Los diferentes tipos de evaluación que se han presentado pueden acometerse por medio del uso de varios métodos de compilación de datos, que se presentan en esta sección. Aunque algunas evaluaciones utilizan un único método para la compilación de datos, muchas utilizan una mezcla de métodos, combinando los datos de varios instrumentos y enfoques. En esos casos, se pone especial cuidado en evitar que los datos se pierdan o dupliquen como consecuencia de tener que combinar datos de diferentes fuentes. Los métodos primarios y secundarios que se presentan aquí son:

- informe documental
- sondeo formal
- entrevistas
- grupos de discusión y otras formas de consulta

- monografías
- observación de participantes
- métodos participativos⁵

3.2. Revisión documental

La mayor parte de las evaluaciones tienden a hacer uso de la revisión de documentos. En algunos casos, los documentos son la fuente de 'reconstrucción' de una base para la evaluación, dado que registran lo que un proyecto pensaba conseguir, las condiciones desde las cuales se desarrolló, cómo se desarrolló, qué cambios se llevaron a cabo y cómo se llevaron a la práctica. En otros casos, el análisis documental acompaña a otros métodos de compilación de datos, como por ejemplo entrevistas en profundidad o sondeos.

Las revisiones documentales tienen grandes ventajas: además de la precisión añadida que proporcionan los datos documentales y administrativos, está también la ventaja de que los datos no suelen estar sujetos a los sesgos que sufren los sondeos debido a los casos en que no hay respuesta, y el coste de la compilación de datos es menor. Sin embargo, el evaluador tiene menos libertad para determinar el contenido de los datos a su disposición.

Cada vez se utilizan más las revisiones sistemáticas de la bibliografía de investigación existente como método válido y fiable de utilizar la evidencia generada por la investigación; también pueden permitir el establecimiento de una visión acumulativa de dicha evidencia. Las revisiones sistemáticas difieren de otros tipos de síntesis de la investigación (por ejemplo, de las revisiones narrativas y el 'recuento de votos') en que son más rigurosas a la hora de buscar y encontrar evidencias, dado que tienen criterios explícitos y transparentes para valorar la calidad de la evidencia generada por la investigación, y especialmente para identificar y controlar los diversos tipos de sesgo en los estudios existentes, en cuanto tienen maneras explícitas de establecer la posibilidad o imposibilidad de comparar distintos estudios y, en consecuencia, de combinar y establecer una visión acumulativa de lo que nos dice la evidencia actualmente existente.

Dos métodos comunes de sintetizar la evidencia actualmente existente son las revisiones narrativas y el 'recuento de votos'. Las revisiones narrativas tratan de identificar la bibliografía disponible acerca de un tema, las metodologías utilizadas, las conclusiones alcanzadas hallazgos y sus salvedades. Pueden presentar un resumen de la investigación sobre un tema o no. Tienden a identificar el alcance y la diversidad de la bibliografía disponible, de la cual mucha será inconsistente o no concluyente. Una de sus grandes limitaciones es que las revisiones narrativas son casi siempre selectivas. No siempre implican una búsqueda sistemática de toda la bibliografía relevante usando fuentes electrónicas e impresas, además de pesquizando directamente para encontrar estudios inéditos o trabajos en curso de elaboración: esto significa que las revisiones narrativas tradicionales sobre la bibliografía sufren a menudo de sesgos de selección o publicación. Las revisiones sistemáticas difieren también de las narrativas en que explicitan los criterios de búsqueda para identificar la bibliografía disponible y los procedimientos por los que se valora e interpreta críticamente dicha bibliografía. Esto proporciona un grado de transparencia por medio del cual los lectores pueden determinar qué evidencia se ha estudiado y cómo se ha interpretado y presentado.

Los recuentos de votos tratan de acumular los resultados de un conjunto de estudios relevantes contando "cuántos resultados son estadísticamente significativos en un sentido, cuántos son neutrales (es decir, que 'no tienen efecto') y cuántos son estadísticamente significati-

vos en el otro sentido" (Cook *et al.*, 1992: 4). Se considera que la categoría más numerosa, es decir, que tenga más votos, es la que representa los hallazgos típicos o modales, indicando pues el medio de intervención más eficaz. Un problema obvio de los recuentos de votos es que no tienen en cuenta el hecho de que hay estudios que son metodológicamente superiores a otros y, por tanto, merecen tener más peso. Las revisiones sistemáticas de la literatura distinguen entre estudios que abordan muestras de mayor o menor tamaño, estudios de mayor o menor poder y precisión, y los valoran como corresponda.

Un tipo especial de revisión sistemática es el 'metaanálisis', que agrega los resultados de los estudios comparables y "combina los efectos de tratamiento calculado por cada estudio en un efecto de tratamiento del conjunto de todos los estudios" (Morton, 1999). Esto, sin embargo, no siempre es posible, puesto que sólo puede ocurrir si hay una consistencia real entre los estudios primarios en cuanto a los tipos de intervención que analizan, la población que estudian y los resultados que valoran. (Véase Deeks, Altman y Bradburn, 2001).

Slavin (1984, 1986) ha aventurado que el método que se use para generar evidencia investigadora es menos importante que la calidad de los estudios primarios emprendidos, usen las opciones metodológicas que usen. Sugiere que lo que se necesita es la 'síntesis de la mejor evidencia', en la que "los evaluadores apliquen criterios de inclusión consistentes, justificados y claramente expuestos *a priori*", a los trabajos a examinar. Para Slavin, los estudios primarios deben ser "relevantes para el tema en cuestión, deben estar basados en un esquema que minimice el sesgo y tener validez externa".

Generalmente los resultados de las revisiones documentales se analizan por medio del análisis teórico (donde se estudian los documentos para saber si obedecen a una teoría o explicación predefinida), el análisis estructural (donde se estudia en detalle la estructura del documento, es decir, cómo está construido, en qué contexto se sitúa, cómo transmite sus mensajes) y el análisis de contenidos (donde se estudia y compara la información de determinados tipos de documento).

3.3. Sondeos formales

Los sondeos formales son un método para compilar información estandarizada a partir de una muestra seleccionada de individuos y organizaciones. A menudo, los sondeos compilan información comparable para un número de casos relativamente grande y proporcionan datos de base con los cuales comparar el rendimiento de una estrategia, un proyecto o un programa. Así pues, los sondeos pueden ser una fuente valiosa para una evaluación formal del impacto de un programa o proyecto. Hay diversos tipos de instrumentos para los sondeos que pueden utilizarse para recopilar la información necesaria para responder las preguntas de la investigación; entre éstos, los siguientes:

3.3.1. Cuestionarios

Los cuestionarios compilan información por medio de preguntas prefijadas. El cuestionario puede formularlo un entrevistador (cara a cara o por teléfono) o puede completarlo el entrevistado (en el caso de sondeos postales u *on line*). Los cuestionarios pueden recoger información fáctica e información referente a los comportamientos y las actitudes, además de medir los conocimientos de los entrevistados, aunque estos últimos sólo pueden recogerse fiablemente si un entrevistador formula el cuestionario o si el entrevistado lo rellena en un entorno controlado. La forma en que se recopilen los datos puede influenciar la fiabilidad y

precisión de la información obtenida. Por ejemplo, la precisión de la información acerca de comportamientos 'problemáticos', como el consumo de drogas, puede diferir dependiendo de si los datos los recoge un entrevistador o si el entrevistado rellena un formulario.

3.3.2. Diarios

Los diarios posibilitan la compilación prospectiva de información, es decir, a medida que se produce un evento. Son una forma de sondeo a rellenar por el entrevistado, de quien se requiere que registre detalles del comportamiento de interés durante un periodo específico. Se espera capturar así los detalles del comportamiento habitual de los entrevistados. Los diarios pueden capturar información sobre el comportamiento mucho más detallada de lo que con frecuencia es posible en otros tipos de sondeo, y puede usarse al tiempo que los cuestionarios estructurados.

3.3.3. Mediciones

Pueden efectuarse mediciones para recopilar información fáctica como la estatura de los entrevistados, su peso, su tensión vascular, sus niveles de hierro en sangre, etc. Igual que en el caso de los diarios, estas mediciones pueden efectuarse en conjunción con la información obtenida de un cuestionario (o un diario). Es necesario desarrollar protocolos para asegurarse de que las mediciones se efectúan de manera estandarizada. Puede ser necesaria la aprobación ética.

3.3.4. Pruebas

Como parte del proceso de entrevistas del sondeo, pueden administrarse pruebas para medir la capacidad de los entrevistados para desempeñar determinadas tareas, como leer o caminar. Con frecuencia estas pruebas son herramientas estandarizadas de valoración que se han desarrollado para un contexto determinado, como la valoración clínica o educacional en un hospital o una escuela. Como en el caso de la compilación de mediciones, es necesario desarrollar protocolos que garanticen que las pruebas se administran de manera coherente y que puedan ser formulados (fiablemente) durante una entrevista correspondiente a un sondeo.

3.3.5. Observaciones

Pueden llevarse a cabo observaciones de información fáctica, como el estado de la vivienda del entrevistado. Los observadores deben haber recibido una cuidadosa formación para registrar la información de manera coherente. Los datos observacionales pueden compilarse al mismo tiempo que otros tipos de información para obtener una imagen más detallada de las circunstancias del entrevistado. La elección de instrumento de compilación de datos se verá influenciada por la naturaleza de las preguntas, el tipo de información que se requiere, el grado de detalle necesario, el grado requerido de precisión de los datos, las características de la población de la que se recaba la información, el tiempo y el dinero.

Los sondeos pueden ser transversales, si recopilan información sobre la población concernida en un momento determinado, o longitudinales, si reúnen información sobre individuos determinados a lo largo del tiempo. Además, los sondeos transversales pueden dividirse en sondeos *ad hoc* –hechos una sola vez–, sondeos continuos –en los que el trabajo de campo tiene lugar, por ejemplo, cada mes del año, siendo el muestreo de cada mes representativo de la población concernida– y sondeos repetidos –que tienen lugar en momentos regulares y determinados, como por ejemplo cada año o cada dos años, con el trabajo de campo concentrado en unos cuantos meses, lo cual permite medir el cambio global en el nivel agregado, dado que las estimaciones de un sondeo pueden compararse con otras de la misma serie

pero no permite saber si el cambio observado tuvo lugar gradualmente o no, cosa que sí permiten los sondeos continuos—. Igual que con los sondeos continuos, no hay nada en el modelo de los sondeos repetidos que requiera un solapamiento de las muestras en diferentes momentos. Esto los distingue de otros tipos de sondeo, como los de muestreo rotatorio o los estudios longitudinales sin rotación. Las encuestas de muestreo rotatorio se programan a intervalos regulares o continuamente y utilizan muestreos rotatorios, es decir, que se incluye a cierto número de gente en el sondeo, se le examina algunas veces y después se le excluye del sondeo: no se intenta seguir a los entrevistados o unidades de muestreo ni tampoco relacionar los resultados de unos u otros a través del tiempo para obtener estimaciones longitudinales. En los estudios longitudinales sin rotación, se sigue a través del tiempo a los participantes para crear un registro longitudinal; sin embargo, estos datos diacrónicos no pueden extrapolarse a la población general.

3.4. Entrevistas

Las entrevistas en profundidad son probablemente la forma más habitual de investigación cualitativa en la evaluación. Se cree que los informes personales orales tienen una importancia central en la investigación social debido a su poder de elucidar el significado (Hammersley y Atkinson, 1995). Los informes individuales y personales presentan el lenguaje que la gente utiliza y los aspectos que destacan, y permiten que la gente dé explicaciones claras acerca de sus acciones y decisiones.

Las entrevistas en profundidad dan la oportunidad de compilar datos ricos y detallados, dado que el entrevistador puede 'exprimir' el tema e incitar al entrevistado a que profundice más y más en sus respuestas. Son perfectas para la exploración en profundidad de un tema que proporcione al investigador una visión detallada del mundo del entrevistado, sus creencias, experiencias y sentimientos, y las explicaciones que da de sus convicciones o acciones. Estas entrevistas también se prestan bien a explorar procesos complejos o desentrañar la toma de decisiones. Un buen entrevistador establece una comunicación con su entrevistado, lo cual facilita la exploración de temas conflictivos, dolorosos o problemáticos.

El grado de estructuración de las entrevistas varía: un rasgo clave de las entrevistas cualitativas es que las preguntas no están determinadas de antemano, sino que el entrevistado tiene cierta influencia sobre la dirección y la cobertura de la entrevista. En algunos estudios, acaso particularmente en aquellos cuyo propósito es revelar al investigador un mundo social con el que no está familiarizado, la entrevista puede estar relativamente desestructurada, de manera que el entrevistador formula preguntas muy amplias y el entrevistado moldea el resultado. En otros casos, el investigador tendrá una consciencia más clara de los temas a explorar y jugará un papel más activo en la dirección de los temas a cubrir por la entrevista. A veces, los términos 'desestructurado' y 'semiestructurado' denotan diversos grados en los que la investigación dirige la entrevista, aunque no siempre se utilizan de manera coherente.

En los modelos biográficos suele usarse un tipo especial de entrevista, historias vitales y narraciones donde los investigadores retornan con frecuencia a un informante para obtener más datos o mantener más entrevistas. Por ejemplo, pueden estudiar la perspectiva de una familia entrevistando a diversos miembros de la misma, o la de los miembros de una comunidad específica.

3.5. Grupos de discusión y otras formas de consulta

Los grupos de discusión, o discusiones de grupo, consisten habitualmente en hasta diez personas reunidas para hablar de un tema o de varios. El grupo lo modera o facilita un investigador. Aunque los grupos de interés han adquirido una imagen un tanto turbia, son un método riguroso y bien establecido de investigación y evaluación social. En los grupos de discusión, los datos son moldeados y matizados por medio de la interacción del grupo: escuchar la participación de otros estimula el pensamiento y anima a la gente a reflexionar sobre sus propias opiniones o su comportamiento, generando nuevo material.

Los grupos de discusión pueden funcionar muy bien cuando se trata de temas abstractos o conceptuales, que en una entrevista podrían dejar en blanco al entrevistado. También pueden ser utilizados para temas conflictivos, siempre y cuando las características sociales de los participantes y su conexión con el tema de la investigación sean lo bastante similares como para crear un entorno que transmita sensación de seguridad.

Otras formas de consulta más innovadoras son las siguientes:

- El método Delphi (Adler y Ziglio, 1996; Cantrill *et al.*, 1996; Crichton y Gladstone, 1998). Éste es un proceso iterativo especialmente orientado a la predicción en el cual se pide a un grupo de expertos que respondan individualmente a una serie de preguntas, bien por medio de una encuesta bien usando investigación cualitativa. A continuación se difunden las respuestas entre los miembros del panel, a quienes se les pide que valoren sus propias respuestas, que luego se difunden y matizan sucesivamente hasta llegar a un consenso o una disensión acordada. El grupo no se reúne físicamente.
- La técnica de grupo nominal es una variante del método Delphi que sigue un patrón similar para obtener las primeras respuestas de los miembros del panel. Sin embargo, tras esa primera fase, se llevan a cabo nuevas iteraciones usando un formato un tanto similar a un grupo de discusión. El objetivo del grupo es alcanzar un consenso en las áreas de acuerdo y desacuerdo.
- Los jurados ciudadanos (Coote y Lenaghan, 1997; Davies *et al.*, 1998; White *et al.*, 1999). Se reúne a un grupo de entre doce y veinte personas durante varios días para escuchar a varios 'testigos' expertos y formularles preguntas, deliberar y debatir entre ellos y hacer recomendaciones sobre las acciones a tomar, que pueden estar consensuadas o no.
- Sondeos deliberativos (Fishkin, 1995; Park *et al.*, 1999). Se trata de un conjunto de actividades dirigidas a explorar cómo cambia la opinión pública cuando el público tiene la oportunidad de informarse en profundidad sobre un tema. Se lleva a cabo una encuesta para establecer un punto de referencia de la opinión pública. Los participantes asisten a un evento conjunto, por lo general durante un fin de semana, que incluye debates en grupos pequeños, conferencias de expertos y sesiones políticas en las que portavoces de los partidos responden a preguntas. Se repite la encuesta para medir en qué sentido y en qué medida ha cambiado la opinión.
- Congresos o talleres de consenso (Seargeant y Steele, 1998). En este modelo, un panel de unas quince personas trata de definir las cuestiones que desea afrontar con respecto a un tema determinado, consulta a expertos, recibe información, delibera y trata de alcanzar un consenso. El panel elabora su propio informe y lo presenta en un congreso abierto, donde se debate de nuevo.

- 'Valoración participativa'. Históricamente, este método se ha usado en el trabajo para el desarrollo de las colonias, pero ahora es más frecuente en el Reino Unido. Está pensado para involucrar a la gente, especialmente la de comunidades socialmente excluidas, en decisiones que atañen a sus vidas. Combina varias herramientas visuales (mapas) con discusiones en grupo y entrevistas semiestructuradas.
- 'Planificación de verdad'. Es un proceso de consulta de la comunidad donde se usan modelos para animar a los residentes a explorar y priorizar opciones para la acción (Gibson, 1998).

3.6. Monografías

Los estudios monográficos se usan para compilar datos descriptivos por medio del examen intensivo de un fenómeno en un individuo, grupo o situación. Los modelos monográficos se usan cuando se necesita una comprensión en profundidad muy detallada que sea holística, integral y contextualizada. Permiten establecer comparaciones entre diferentes sujetos dentro del mismo caso, entre casos y entre grupos de diferentes casos. Así, por ejemplo, en el contexto de una investigación basada en las escuelas, podría estudiarse cómo diferentes personas de la misma escuela tienen diferentes interpretaciones de una nueva iniciativa educativa, cómo diferentes escuelas la han llevado a la práctica o cómo contemplan la iniciativa los directores en contraste con los docentes o los alumnos. Las monografías son intensivas y, por tanto, pueden ser caras o complejas o exigir mucho tiempo, pero pueden aportar una comprensión muy profunda a la evaluación de políticas. Los datos observacionales y etnográficos pueden ser triangulados por otra gente que haya participado en la actividad observada o por otros investigadores (especialmente donde se han utilizado grabaciones de vídeo o audio).

Por tanto, los estudios monográficos son especialmente útiles a la hora de estudiar fenómenos infrecuentes o complejos. Robert Stake, entre otros, ha sido un firme partidario de las monografías y de que el evaluador elabore una 'descripción densa'. Piensa que los puntos de vista de los interesados son un elemento crucial de las evaluaciones y que los estudios monográficos son el mejor método tanto para representar las convicciones y valores de las personas interesadas como para presentar los resultados de una evaluación.

Stake arguye que existen realidades múltiples y que los puntos de vista de los interesados deben figurar en la evaluación, pero también sostiene que las personas interesadas no participan en la evaluación como querrían los teóricos de la participación. Se opone a la participación de las personas interesadas tal como se describe más arriba y argumenta que la evaluación es tarea del evaluador (Alkin, Hofsetter y Ai, 1998: 98), principalmente a través del trabajo monográfico, que puede incluir la observación, el análisis de documentos relativos a un caso particular, entrevistas en profundidad y otros métodos de recopilación de datos.

3.7. Observación de participantes

Una de las principales maneras que tiene la investigación social de entender una actividad, un grupo o un proceso es aproximarse lo más posible sin llegar a alterar su funcionamiento 'natural' (Hammersley y Atkinson, 1995). En un extremo, esto puede hacerse siendo un observador absolutamente desapegado de una situación social, trabajando de la manera más discreta posible, observando, escuchando y recordando detalles; en el otro extremo, uno puede unirse al grupo o actividad en cuestión y participar en él como miembro para aprender desde dentro. Esta opción puede o no implicar 'hacerse indígena', es decir, involucrarse

tanto en el grupo, la actividad o el proceso que se pierda la objetividad y la condición exógena. Evidentemente, entre estos dos extremos hay opciones: uno puede trabajar como observador-participante o como participante-observador, siendo la diferencia el grado de desapego e implicación que puede tener el investigador social.

3.8. Métodos participativos

Los métodos participativos hacen posible que las personas afectadas por un proyecto, un programa o una estrategia se involucren activamente en la toma de decisiones, y creen un vínculo con los resultados y recomendaciones de la evaluación. Son una herramienta útil para identificar los problemas durante los procesos de implementación y para aprender acerca de las condiciones locales y las perspectivas y prioridades de la población local, para así diseñar intervenciones más receptivas y sostenibles, aunque a veces se consideran métodos menos objetivos que los que dependen exclusivamente de evaluadores externos y pueden consumir demasiado tiempo de los agentes locales si es que se van a involucrar en profundidad en el proceso de evaluación. El punto de partida de la mayor parte del trabajo participativo y las valoraciones sociales es el análisis de la población afectada, que se utiliza para desarrollar una comprensión de las relaciones de poder, influencia e intereses de los diversos sujetos involucrados en una actividad, y para determinar quién debería participar en la evaluación y cuándo. Otros modelos comunes de los métodos participativos son la 'valoración de beneficiarios' (que implica el contacto sistemático con los beneficiarios del proyecto para identificar y diseñar iniciativas de desarrollo, localizar obstáculos para la participación y proporcionar información para mejorar los servicios y actividades) y el 'seguimiento y evaluación participativa' (en el que personas interesadas a diferentes niveles trabajan juntas para identificar problemas, compilar y analizar información y generar recomendaciones).

Al contrario que otros autores, como Scriven o Eisner, que consideran al evaluador un 'valorador', Guba y Lincoln (1989) consideran que las personas afectadas son quienes establecen primordialmente el valor. Este punto de vista se basa en la idea de que, lejos de haber una sola realidad, hay realidades múltiples basadas en las percepciones e interpretaciones de los individuos a quienes atañe el programa a evaluar. Así, Guba y Lincoln opinan que el papel del evaluador es facilitar las negociaciones entre individuos que reflejen esas realidades múltiples y abogan por los métodos participativos.

David Fetterman fue un paso más allá en *Empowerment Evaluation* (Fetterman *et al.*, 1996), donde describe la evaluación como un proceso que fomenta la autodeterminación entre los participantes en la evaluación del programa y que a menudo comprende "formación, facilitación, propugnación, iluminación y liberación". El objetivo de esta evaluación, que confiere poder a los participantes, es potenciar la autodeterminación en lugar de la dependencia, cosa que se consigue haciendo que, en lo esencial, los afectados por el programa efectúen sus propias evaluaciones. El evaluador externo sirve a menudo como consejero o auxiliar adicional, facilitando a los participantes los conocimientos y las herramientas necesarias para la evaluación continua y la atribución de responsabilidades. Para él, el punto final de la evaluación no es la valoración del programa; el valor y la valía no son estáticos: considera a la evaluación un proceso continuo que "puede desarrollarse para acomodar cambios en la población, los fines, las valoraciones y las fuerzas externas" (Fetterman, 1998).

4. ¿CÓMO SABER SI ALGO HA FUNCIONADO? DEFINIENDO LA BUENA EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA

La visión tradicional de la evaluación de políticas, surgida en los Estados Unidos en la década de 1960 –un periodo caracterizado por la necesidad urgente de evaluar los programas de la *Great Society* del gobierno estadounidense y por el optimismo acerca del conocimiento científico tras un periodo lleno de éxitos para las ciencias naturales–, se basa en la idea de que es posible dar respuestas científicas (objetivas) a las preguntas incluidas en cualquier proceso de evaluación.

En tiempos más recientes esta concepción ha sido atacada desde varios puntos, algunos de los cuales se han descrito ya en este artículo. El argumento básico de la mayoría de las críticas a la visión tradicional es que las presuposiciones bajo las cuales opera este modelo de evolución no se sostienen. La evaluación es una empresa política y social, donde las diferencias de valor son relevantes, no sólo una tarea técnica y científica. Hay, además, múltiples perspectivas: esto no se debe sólo a la ambigüedad de los resultados de las políticas, programas e iniciativas en la práctica, sino también a las disensiones sobre qué tipo de criterios evaluativos son significativos o justos en una situación determinada (Majone, 1989). Subirats (1994) arguye que estas ambigüedades y estos problemas no pueden resolverse empleando simplemente más y mejores técnicas de medición. Los evaluadores ‘pluralistas’ argumentan que la evaluación debería utilizarse como un instrumento para crear confianza y consenso por medio de discusiones conjuntas iterativas, no para averiguar qué ha funcionado y qué no. Así, Subirats (1994) afirma que el evaluador “no debe actuar en solitario, decidiendo arbitrariamente si el programa del que se trata es bueno o malo; debe, más bien, actuar como mediador entre las diversas opiniones”.

En cierto sentido, este argumento central es una proposición sorprendente. Si bien es cierto que pocos evaluadores sostendrían que las premisas de la evaluación tradicional son completamente válidas y menos aún descuidarían la importancia de tratar con los distintos afectados en el proceso de evaluación y escucharlos, parece excesivo sugerir que una evaluación realizada por un experto independiente será indefectiblemente ‘arbitraria’ si la acomete en solitario –si se respetan, varios criterios como la solidez y la fiabilidad del proceso de evaluación pueden controlar en gran medida la arbitrariedad– o que la función primordial del evaluador es mediar entre diferentes afectados más que elaborar una valoración de las políticas o los programas, de acuerdo con las condiciones contenidas en los términos de referencia del proyecto.

Esto se debe a varios motivos. En primer lugar, creer que la discusión sistemática puede conducir al consenso puede resultar excesivamente optimista en el contexto de muchas políticas. En segundo lugar, el marco temporal que requerirían las evaluaciones que verdaderamente aspirasen a este fin sería irrealizable, aun suponiendo que fuese posible. En tercer lugar, espera demasiado de los evaluadores. Existen, desde luego, otras instancias en que el diálogo entre diferentes afectados en el proceso de la política es más adecuado y se dispone de mayores recursos para llevar al consenso que durante un proceso de evaluación. Aunque las evaluaciones pueden –y deben– valorar la relevancia de las políticas, los programas y las iniciativas y de los debates que condujeron a la adopción de una política determinada (algo que a menudo pasan por alto los críticos pertenecientes a la tradición ‘pluralista’ de la evaluación⁶), no pueden absorber el proceso deliberativo de la creación de políticas, porque esa

función, habida cuenta de los rápidos cambios de dirección de las políticas en el mundo actual, llegaría de todas maneras demasiado tarde con excesiva frecuencia. En último lugar, pasa por alto que los evaluadores son contratados para llevar a cabo unas tareas específicas en los términos de referencia de su proyecto de evaluación; pocas veces pueden permitirse el lujo de informar solamente sobre los diversos puntos de vista de los afectados y tratar de llegar a un consenso. En un contexto de disminución de los fondos públicos e incremento del número de agencias que compiten por estos fondos, los creadores de políticas y los demás responsables necesitan valoraciones de lo que ha funcionado y lo que no para informar y legitimar sus demandas y decisiones. Si la evaluación se acomete con rigor y los creadores de políticas la toman en serio (cosa que hacen cada vez más, al menos en el caso de programas e intervenciones de magnitud), el aspecto valorativo de la evaluación es de gran importancia. En él reside gran parte de la utilidad de la evaluación de políticas.

La elección entre distintos tipos de evaluación y distintos métodos de compilación de datos es, así pues, hasta cierto punto, una cuestión técnica, aunque condicionada por las limitaciones de los recursos y por los contextos políticos. Si bien, como se ha destacado más arriba, en este campo existe una gran variedad, hay varios criterios que pueden usarse para identificar las buenas evaluaciones de políticas que pueden ser de ayuda para los responsables de las decisiones. Las buenas evaluaciones se caracterizan por:

- Un conjunto definido de cuestiones de investigación que son lo bastante **específicas** como para poder ser llevadas a la práctica durante la investigación. Las cuestiones de investigación amplias o vagas conducen con facilidad a estudios insatisfactorios que, simplemente, no proporcionan nuevos conocimientos. Esto puede impedirse al principio del proceso evaluador dedicando más tiempo a definir qué hace falta saber. No obstante, es frecuente que durante el proceso de investigación aparezcan cuestiones adicionales, lo que significa que es posible que haya que revisar y enmendar las cuestiones iniciales a la vista de estos desarrollos.

- Ser **coherentes**. Debe haber coherencia entre las cuestiones de investigación y la población a estudiar; ésta debe ser la población que vaya a proporcionar la información más directa y profunda acerca del tema en cuestión. Como se ha comentado más arriba, todos los afectados deben participar en la evaluación, para mejorar su calidad y hacer sus resultados más interesantes para quienes pueden adoptar sus recomendaciones y producir un cambio.

- Ser **lógicas**. Debe existir una relación lógica entre las cuestiones de investigación y los métodos de compilación de datos utilizados –incluyendo el muestreo, sea aleatorio, deliberado o teórico– y una lógica subyacente a la distribución cronológica de los episodios de compilación de datos. Esto obliga a pensar cuidadosamente qué perspectiva (o perspectivas) acerca de lo que se está investigando puede resultar más reveladora.

- El uso de la **triangulación**. La triangulación consiste en combinar diversos tipos de datos –o, a veces, diversas maneras de observarlos– para responder a las cuestiones planteadas en la investigación. Denzin (1989) describe cuatro tipos de triangulación: la triangulación metodológica, que combina diferentes métodos de investigación; la triangulación de datos, que combina datos de más de una fuente; la triangulación de investigadores, que hace que más de un investigador observe los datos para replicar a las interpretaciones de otros investigadores; y la triangulación teórica, que contempla los datos desde diversas posturas teóricas para ver cómo de adecuadas resultan y comprender la manera en que la consideración de los datos desde diferentes presupuestos puede afectar a la manera en que se comprenden. De estos cuatro tipos, los dos primeros son los más usados en las evaluaciones gubernamentales.

- La atención a la **validez** interna y externa de los resultados. En *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research* (1966), Campbell y Stanley denominaron validez interna a la medida en la que un experimento se controla adecuadamente y *validez externa*, a la medida en que son ampliamente aplicables los resultados de un experimento. Por ejemplo, en los planes de evaluación, es a menudo imprescindible prestar atención al 'peso muerto' y las externalidades para obtener resultados válidos.

- La atención a la **fiabilidad** de los resultados, de manera que el instrumento de medición, sea cualitativo o cuantitativo, utilizado en la evaluación dé resultados coherentes, estables y uniformes durante sucesivas observaciones o mediciones efectuadas en idénticas condiciones.

- La atención al principio de **proporcionalidad**, que simplemente apunta a la necesidad de que el trabajo de evaluación corresponda a la escala de la intervención.

- La atención a la **objetividad** y la **integridad**. Los individuos que lleven a cabo el trabajo de evaluación deben carecer de impedimentos que empecen su objetividad y han de actuar con integridad en sus relaciones con todas las personas afectadas.

- La producción de resultados **oportunos, relevantes y verosímiles**. Los resultados de la evaluación deben satisfacer las necesidades del organismo que la encargó y hacerse públicos en el momento más oportuno para contribuir a la toma de decisiones administrativas. La evidencia debe ser suficiente en relación con el contexto de la toma de decisiones; los resultados deben ser relevantes para los temas que se tratan y deducirse de la evidencia. Los resultados de la evaluación deben ser manifiestamente útiles para los gestores a la hora de mejorar el rendimiento e informar sobre los resultados obtenidos.

- El **estilo accesible**. Los informes deben ser concisos y estar claramente redactados; no deben incluir más información que la necesaria para una comprensión adecuada de los resultados, conclusiones y recomendaciones; deben presentar las conclusiones y las recomendaciones de manera que se deduzcan lógicamente de los resultados de la evaluación; y deben también exponer claramente los límites de la evaluación en cuanto a alcance, métodos y conclusiones.

Notas

- 1 Para una discusión más detallada de este tema, véase la última sección de este artículo.
 - 2 Aunque las evaluaciones del impacto deberían cubrir los resultados duros y los blandos (más intangibles), la bibliografía al respecto tiende a centrarse en los primeros: una bibliografía reciente recopilada por Lloyd y O'Sullivan (2004) revelaba que, de hecho, hay muy pocas referencias a la medición de los resultados blandos o 'distancia recorrida'. Este hecho contrasta con los diversos modelos prácticos de medición de la distancia recorrida que se describen en su trabajo, lo cual indica que la bibliografía académica y de investigación de políticas acerca de este tema aún no está al mismo nivel que la práctica actual en la administración de proyectos.
 - 3 Esta tarea no está exenta de problemas: por ejemplo, hay que considerar cuidadosamente qué programa 'alternativo' se ofrecerá al grupo de comparación (o control), dado que esto definirá la hipótesis. Idealmente, el grupo de control continuaría como lo habría hecho si no hubiese existido el programa. Con todo, hay motivos por los que esto puede no suceder:
 1. El grupo de control puede enterarse de la existencia de la intervención, lo cual puede afectar a su comportamiento; por ejemplo, sus miembros pueden posponer sus actividades de búsqueda de empleo hasta reunir las condiciones para ser beneficiarios del nuevo programa.
 2. Al grupo de control puede ofrecérsele los 'mejores' servicios disponibles en la actualidad como alternativa a la iniciativa de la política. Si, en ausencia del nuevo programa, no existen procedimientos para informar a la gente de estos servicios, el grupo de control no será comparable con la actual situación.
 3. La intervención puede tener efectos que afecten indirectamente al grupo de control; por ejemplo, cambiando la actitud de los empleadores locales hacia los ex-delinquentes cuando se lleve a la práctica un programa de empleo para este grupo.
- Otros problemas relacionados son el 'sesgo en la puesta en práctica' y el 'sesgo en la cola'. El sesgo en la puesta en práctica se da si, en el contexto de un ensayo, no se puede poner en práctica un programa como se pondría en un contexto más natural. El sesgo en la cola puede darse porque en un ensayo sólo un porcentaje de la población se ve afectado por la nueva intervención, y esto puede darle una ventaja injusta con respecto al grupo de control, cosa que no ocurriría si el programa se llevase a la práctica por completo.
- Estos sesgos potenciales son muy difíciles, si no imposibles, de cuantificar. Los evaluadores tienen que esforzarse en minimizar los sesgos donde sea posible, pero idealmente también tendrían que ser capaces de emitir juicios informados acerca de cuán problemáticos pueden ser los sesgos.
- 4 Nuestras descripciones se basan en gran medida en Purdon (2002).
 - 5 En gran parte de nuestra descripción seguimos a Davies (2004b).
 - 6 Véase, por ejemplo, la afirmación de Subirats (1994: 9) según la cual "cuando se clasifica a una política como éxito o fracaso, esto a menudo indica que se la ha considerado desde una estrechez de miras centrada en la gestión, más preocupada por cumplir los fines internos de la política o por ejercitar un control administrativo efectivo que por la capacidad del programa para responder a las necesidades de los diversos individuos y grupos afectados". Esto pasa por alto que las evaluaciones de calidad –estén o no dentro del paradigma tradicional– también deben valorar la relevancia de las diversas iniciativas, así como su eficacia y su eficiencia. Esa valoración de la relevancia es en la actualidad un requisito para, por ejemplo, todas las evaluaciones que se acometen en la Comisión Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adler, M. y Ziglio, E. 1996. *Gazing into the Oracle: The Delphi Method and its Application to Social Policy and Public Health*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Alkin, M. C., Hofstetter, C. H. y Ai, X. 1998. 'Stakeholder Concepts in Program Evaluation', en A. Reynolds y H. Walberg. *Advances in Educational Productivity*, vol. 7. Greenwich: JAI Press.
- Blundell, R. y Costa Dias, M. 2000. 'Evaluation Methods for Non-Experimental Data', *Fiscal Studies*, 21 (4).
- Boruch, R. F. 1997. *Randomized Experiments for Planning and Evaluation: A Practical Guide*. Newbury Park: Sage.
- Bryson, A., Dorsett, R. y Purdon, S. 2002. *The Use of Propensity Score Matching in the Evaluation of Active Labour Market Policies*. Working Papers, 4. London: UK Department for Work and Pensions.
- Campbell, D. T. y Stanley, J. C. 1966. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Cantrill, J. A., Sibbald, B. y Buetow, S. 1996. 'The Delphi and Nominal Group Techniques in Health Services Research', *The International Journal of Pharmacy Practice*, 4.
- Chen, H. T. 1990. *Theory Driven Evaluations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Chen, H. T. y Rossi, P. H. 1983. 'Evaluating with Sense: A Theory-Driven Approach', *Evaluation Review*, 7 (3).
- Connell, J. P. y Kubisch, A. C. 1995. 'Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community Initiatives: Progress, Prospects and Problems', en Fulbright-Anderson, K., Kubisch, A. C. y Connell, J. P. (eds.). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*. Washington: The Aspen Institute.
- Cook, T. D., Cooper, H., Cordray, D. S., Hartmann, H., Light, R. J., Louis, T. A. y Mosteller, F. 1992. *Meta-Analysis for Explanation*. New York: Russell Sage.
- Coote, A. y Lenaghan, J. 1997. *Citizens' Juries: Theory into Practice*. London: Institute for Public Policy Research.
- Critcher, C. y Gladstone, B. 1998. 'Utilizing the Delphi Technique in Policy Discussion: A Case Study of a Privatized Utility in Britain', *Public Administration*, 76.
- Davies, S., Elizabeth, S., Hanley, B., New, B. y Sang, B. 1998. *Ordinary Wisdom: Reflections on an Experiment in Citizenship and Health*. London: Kings Fund.
- Davies, P. T. 2004a. 'Is Evidence-Based Government Possible?' Jerry Lee Lecture, pronunciada en el 4º Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington, 18-20 de febrero, 2004.
- Davies, P. T. 2004b. *The Magenta Book. Guidance Notes for Policy Evaluation and Analysis*. London: UK Government Chief Social Researcher's Office.
- Deeks, J. J., Altman, D. G. y Bradburn, M. J. 2001 'Statistical Methods for Examining Heterogeneity and Combining Results from Several Studies in Meta-Analysis', en Egger, M., Davey Smith, G. y Altman, D. G. (eds.). *Systematic Reviews in Health Care: Meta-Analysis in Context*. London: BMJ Publishing Group.
- Denzin, N. K. 1989. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Eisner, E. W. 1994 *The Educational Imagination: On the Design and Evaluation of School Programs*. New York, Toronto: Macmillan.
- European Commission 1999. *Indicators for Monitoring and Evaluation: an Indicative Methodology*. The New Programming Period 2000-2006, Methodological Papers. Working Paper, 3. Brussels: DG XVI, Regional Policy and Cohesion, European Commission.
- European Commission 2000. *The Mid-Term Evaluation of Structural Funds Interventions*. The New Programming Period 2000-2006, Methodological Papers. Working Paper, 8. Brussels: DG XVI, Regional Policy and Cohesion, European Commission.
- Fetterman, D. S. 1998. *Ethnography: Step by Step*. Thousand Oaks: Sage.
- Fetterman, D. M., Kaftarian, S. J. y Wandersman, A. 1996. *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*. Thousand Oaks: Sage.
- Fishkin, J. 1995. *The Voice of the People*. Yale: Yale University Press.

- Funnel, S. 1997. 'Program Logic: An Adaptable Tool for Designing and Evaluating Programs', *Evaluation News and Comment*, 6 (1).
- Gibson, T. 1998. *The Do-ers' Guide to Planning for Real*. Neighbourhood Initiatives Foundation.
- Greenberg, D. H. y Morris, S. 2003. *Large Scale Social Experimentation in Britain: What Can and Cannot Be Learnt from the Employment Retention and Advancement Demonstration*. Occasional Papers, 3. London: UK Government Chief Social Researcher's Office.
- Greene, J. C., Benjamin, L. y Goodyear, L. 2001. 'The Merits of Mixing Methods in Evaluation', *Evaluation*, 7 (1).
- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Hammersley, M. y Atkinson, P. 1995. *Ethnography: Principles in Practice*. London: Routledge.
- Heckman, J. 1995 *Instrumental Variables: A Cautionary Tale*. Technical Working Paper, 185. Cambridge: NBER.
- Heckman, J. J. y Smith, J. A. 1999. *The Pre-Programme Earnings Dip and the Determinants of Participation in a Social Programme: Implications for Simple Programme Evaluation Strategies*. Working Papers, 6983. US National Bureau of Economic Research, Inc.
- Lloyd, R. y O'Sullivan, F. 2004. *Measuring Soft Outcomes and Distance Travelled: A Practical Guide*. London: UK Department for Work and Pensions.
- Majone, G. D. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion*. New Haven: Yale University Press.
- Marradi, A. 1990. 'Classification, Typology, Taxonomy', *Quantity and Quality*, XX (2).
- Morton, S. 1999. *Systematic Reviews and Meta-Analysis*. Workshop Materials on Evidence-Based Health Care. San Diego, La Jolla: University of California.
- Nagel, S. (ed.) 1990. *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*. New York: Greenwood.
- Owen, J. M. y Rogers, P. J. 1999. *Program Evaluation, Forms and Approaches*. London: Sage.
- Park, A., Jowell, R. y McPherson, S. 1999. *The Future of the National Health Service: Results from a Deliberative Poll*. London: Kings Fund.
- Patton, M. Q. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. London: Sage
- Pawson, R. y Tilley, N. 1997. *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Purdon, S. 2002. *Estimating the Impact of Labour Market Programmes*. Working Paper, 3. London: UK Department for Work and Pensions.
- Rodgers, P. J., Petrosino, A., Huebner, T. A. y Hacsí, T. A. 2000. *New Directions for Evaluation: Program Theory in Evaluation-Challenges and Opportunities*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Rosenbaum, P. R. y Rubin, D. B. 1983. 'The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects', *Biometrika*, 70.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E. y Lipsey, M. W. 1999. *Evaluation: A Systematic Approach*. Newberry Park: Sage Publications.
- Scriven, M. 1972. 'Pros and Cons about Goal-Free Evaluation', *Evaluation Comment*, 3.
- Sargeant, J. y Steele, J. 1998. *Consulting the Public: Guidelines and Good Practice*. London: Policy Studies Institute.
- Slavin, R. E. 1984. 'Meta-Analysis in Education: how has it been used?', *Educational Researcher*, 13.
- Slavin, R. E. 1986. 'Best Evidence Synthesis: An Alternative to Meta-Analysis and Traditional Reviews', *Educational Researcher*, 15.
- Subirats, J. 1994. *Policy Instruments, Public Deliberation and Evaluation Processes*. Estudio-Working Paper, 1994-51. Madrid: Instituto Juan March de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Treasury Board of Canada Secretariat 2001. 'Evaluation Policy'. Disponible en http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_161/ep-pe1_e.asp#_Toc505657347.
- Weiss, C. H. 1997. 'Theory-Based Evaluation: Past, Present and Future', *New Directions for Evaluation*, 76.
- White, H. 2005. Challenges in Evaluating Development Effectiveness. IDS Working Papers, 242. Brighton: University of Sussex.
- White, C., Elam, G. y Lewis, J. 1999. *Citizens' Juries: an Appraisal of their Role*. London: Cabinet Office.
- World Bank 2004. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Washington: World Bank Evaluation Operations Department.

Administración&Ciudadanía. _1/2006

El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana¹

Es un contexto de cambio de época, conviene atender a las transformaciones necesarias en las políticas públicas locales. En este sentido, podemos afirmar que el bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Cada vez se hace más difícil, desde ámbitos centrales de gobierno, dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario.&

& Palabras clave: gobierno local, políticas locales, bienestar, comunidad, participación

1. INTRODUCCIÓN

La incorporación del término "gobierno local" en el nuevo Estatuto de Cataluña debería ser valorada adecuadamente. Los más de veinticinco años de democracia que hemos disfrutado han ido consolidando una forma de entender el papel de los ayuntamientos que los sitúa bastante más allá de lo que tradicionalmente se había entendido como Administración local. La reivindicación del concepto de gobierno local no es pues sólo un problema de terminología, sino que expresa también la voluntad de reivindicar una esfera propia de *demos*, de problemáticas propias y de exigencia de capacidades de gobierno que hagan realidad lo que denominamos "autonomía local". Este significativo reconocimiento se hace en momentos de grandes cambios sociales, económicos, familiares y políticos. Y no es pues extraño que exista en el mundo local la sensación de que también en los municipios y ayuntamientos estamos "cambiando de época".

Si en los años setenta y ochenta la cantidad de problemas que era necesario afrontar en los pueblos y ciudades hacían casi innecesarias las elucubraciones sobre prioridades, protagonismos institucionales o maneras de hacer las cosas, las cosas han ido cambiando mucho desde entonces. Se han ido resolviendo muchos problemas y carencias, y poco a poco han ido surgiendo más debates sobre qué tipo de ciudad o pueblo queremos, qué tipo de gobierno precisamos, o qué distribución de protagonismos y de responsabilidades entre iniciativa pública, iniciativa social y respuestas mercantiles es la más adecuada en cada caso. De la seguridad sobre lo que era necesario hacer (todo lo que el franquismo no había hecho), se ha llegado a un punto en el que hace falta repensar el papel de los ayuntamientos en esta España del siglo XXI, tan diferente de la que teníamos sólo hace veinticinco años.

Ya hace tiempo que sabemos que del "hacer cosas" se ha de ir pasando a decidir "qué hace falta hacer" y cuál debe ser el protagonismo de los poderes locales y su relación con los otros actores presentes en el escenario territorial. Esta transformación, sumada a la necesidad paralela de fortalecer los mecanismos de diálogo y comunicación con los ciudadanos, y la clara conciencia de que estamos en un escenario de gobierno multinivel, con competencias cruzadas y responsabilidades compartidas con otras esferas institucionales, ha ido impulsando la dimensión política de nuestros ayuntamientos y de sus equipos de gobierno.

En los primeros años de actuación de los gobiernos democráticos (estado, autonomías, municipios, etc.), las políticas públicas tuvieron que abordar problemas y situaciones que eran propias de una sociedad industrial clásica, incorporando, lógicamente, los cambios y adaptaciones que se habían ido produciendo a lo largo del siglo XX. No es necesario insistir en que en estos últimos años el contexto social, económico, tecnológico y cultural presenta características radicalmente nuevas. Esto tiene consecuencias muy significativas tanto en los ámbitos tradicionales de socialización y de convivencia (familia, escuela y trabajo) como en el funcionamiento de las instituciones y las organizaciones sociales y políticas.

En el ámbito productivo o de trabajo, los impactos de la globalización y del cambio tecnológico han ido provocando una gran flexibilización-precariedad de los mercados laborales, con la consiguiente diversificación de las condiciones de ocupación, con la emergencia de nuevos fenómenos de exclusión sociolaboral y con la fragmentación de las tradicionales identificaciones y articulaciones de clase. En el ámbito escolar, las condiciones en las cuales los niños desarrollan su escolarización también han tendido a diversificarse, con la incidencia de fenómenos como la inmigración y las exigencias que plantea, la tendencia a segregar o seg-

mentar los centros educativos u otras instancias de formación no reglada, lo que al fin y al cabo genera de nuevas dificultades al sistema para garantizar la igualdad de oportunidades educativas. Y en el ámbito de convivencia más primaria, se han roto los viejos modelos de articulación familiar, con la emergencia de nuevos modelos de familia, con la diferenciación de los necesitados de atención social y con la generación de nuevas desigualdades vinculadas al género y a la condición de mujer.

En general, las nuevas desigualdades que aparecen en nuestra sociedad se presentan de forma menos agregada (en ámbitos como la información, la formación, etc.) e inciden sobre una creciente diversidad de individuos y de grupos sociales. Por un lado, la fragmentación de la realidad y desigualdad sociales ha ido acompañada de una creciente estructuración y diversificación del poder y de las relaciones políticas en múltiples instancias de gobierno, a pesar de la creciente vinculación entre lo global y lo local. Y por otro lado, en el ámbito simbólico o de valores, se ha ido produciendo una diversificación y entrada en crisis de los tradicionales espacios de articulación y representación colectiva.

Es en este contexto en el que se han ido transformando en los últimos años las políticas públicas en general y las locales en particular. Podemos afirmar que el bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución) a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

Las políticas públicas locales se han ido configurando alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. No tenemos aquí espacio para desarrollarlas ni tan solo de manera sintética. A pesar de ello, quisiéramos entrar al menos en lo que es hoy una preocupación creciente en nuestras poblaciones: cómo abordar los cambios sociales desde unas políticas que parecen ajustarse poco a lo que sería necesario hacer.

Las políticas sociales comprenden un conjunto de actuaciones públicas que se proyectan sobre dos dimensiones cada vez más interrelacionadas: los procesos de inclusión/exclusión del mercado de trabajo y de regulación de los derechos individuales y colectivos en la esfera laboral; y, por otra parte, los procesos de distribución de recursos, valores y oportunidades de desarrollo, más allá del mercado, entre colectivos y clases sociales, entre hombres y mujeres. Como es suficientemente conocido, estas políticas tienden a estructurarse en cinco ámbitos sectoriales: laboral, de protección social, de vivienda y territorial, de educación y exclusión social, y un ámbito transversal dedicado a los temas de género. En cada ámbito encontramos todo un conjunto de políticas y programas sociales concretos.

Estas políticas se han ido configurando de manera universalista y se han caracterizado por “elaborarse” de manera poco fraccionable y por operativizarse a partir del supuesto de unas necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se ha hecho de manera acumulativa, respondiendo a las nuevas demandas de manera segmentada. A cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le han ido correspondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos “negociados” administrativos, nuevas especializaciones profesionales. En la medida en que se mantenían las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales eran coherentes con dinámicas económicas también constantes y estables, esta segmentación administrativa no generaba excesivos problemas, ya que era el propio colectivo objetivo del servicio quien acababa integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas, cuando lo que se necesita es cada vez más lo contrario: respuestas integradas a problemas integrales.

De hecho, las políticas sociales de ámbito local han tenido un carácter selectivo o más particularista, se han desarrollado sobre bases normativas más débiles y se han caracterizado porque potencialmente han permitido procesos de diseño y de producción más flexibles. Han tenido así, pese a su carencia de recursos y competencias, a actuar sobre dinámicas de marginación/inserción personal y grupal, y a dar respuesta a necesidades tendencialmente más heterogéneas. La proximidad se ha ido configurando como un factor que ayuda a integrar las respuestas concretas a demandas que requieren abordajes integrales. Por lo tanto, no es extraño que hoy los municipios sean espacios decisivos en el bienestar individual y colectivo. Es en el territorio donde conviven el personal sanitario, los trabajadores sociales, los empresarios y los trabajadores, los psicólogos, los policías, el personal de la Administración de justicia, los dinamizadores económicos, los periodistas, los tenderos y los políticos; la gente que en el territorio, desde la proximidad, sabe y comparte la importancia de lo que pasa en el municipio en relación al futuro de la comunidad, del colectivo que vive y convive en un territorio específico, donde la gente mantiene vínculos de pertenencia e implicación en los asuntos comunes. El futuro de la comunidad pasa también por el futuro del municipio y del ayuntamiento como expresión colectiva del mismo.

2. ¿DÓNDE ESTAMOS Y HACIA DÓNDE CAMBIAR?

A lo largo de muchos años y dentro de lo que podríamos considerar las coordenadas básicas de la sociedad industrial, el ejercicio de gobierno se caracterizó por una clara división entre un ámbito público, en el que el voto se entendía como el elemento básico y suficiente de representación y legitimidad política, y una esfera privada, en la que las relaciones sociales esenciales (familia, género...) eran consideradas ajenas a la política.

Por otra parte, la acción colectiva estaba muy centrada en el eje socioeconómico/laboral, con partidos y sindicatos como grandes organizaciones de encuadramiento, y en un marco de interacciones políticas muy centrado en las instituciones del Estado. También podríamos considerar que, en general, las diferentes esferas territoriales de poder estaban muy dominadas por el ámbito estatal, que controlaba los recursos de regulación y aseguraba la producción básica de bienestar. Ese ámbito central ha ido quedando sometido, al fin y al cabo, a

fuertes presiones de cambio en las últimas dos décadas, transitando de los esquemas clásicos de gobierno a lo que se denominan nuevos escenarios de gobernanza.

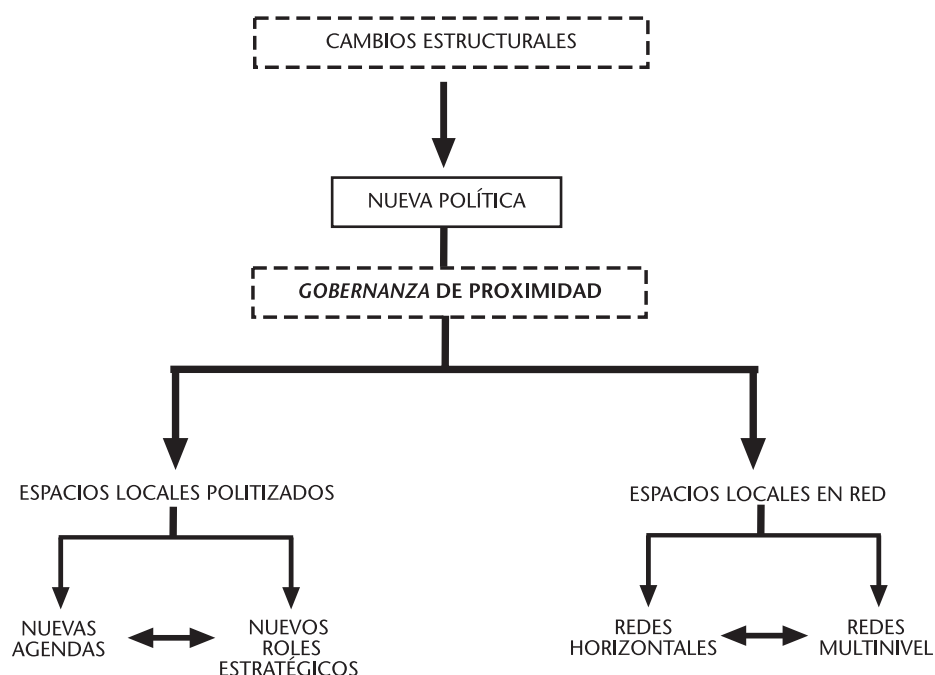
Tenemos, cada vez más, nuevas dialécticas de relaciones y regulaciones públicas, mercantiles, asociativas y comunitarias, compitiendo por los mismos espacios de influencia social. La capacidad de gobierno ya no se comporta del mismo modo unidireccional y jerárquico desde los poderes públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Gobernar requiere cada vez más capacidad de implicación y compromiso, tanto en la definición de problemas y políticas como en la gestión de programas y servicios. Al fin y al cabo, todo ello debe hacerse más desde una lógica relacional que no a través de dinámicas de subordinación y jerarquía.

Por otra parte, han ido surgiendo nuevas formas de acción social, más plurales y heterogéneas. Tenemos más actores presentes en los escenarios políticos y sociales (nuevos grupos de presión, ONG, nuevos movimientos sociales, redes críticas...), y estos actores presionan en campos poco tradicionales (sostenibilidad, relaciones de género, las TIC, las opciones sexuales, la inmigración...), temas que poco a poco van ganando espacio en las agendas públicas y de gobierno, utilizando además nuevos recursos de acción política, menos centrados en los ya clásicos legales y económicos. El marco en el que se desarrollan estas dinámicas políticas ya no está tan claramente dominado por el eslabón central. La descentralización política, de una parte, y la creciente significación de las decisiones europeas y de una economía mundializada, de otra, han ido configurando un escenario de gobierno multinivel, donde la globalidad y la proximidad juegan de manera simultánea.

¿Cómo ha quedado el espacio local en esta nueva situación? Una primera hipótesis nos haría pensar en su debilitamiento, puesto que el casi monopolio del Estado en el ámbito europeo, el reforzamiento de las instituciones globales (OMC, FMI, BM...) o el evidente reforzamiento de la esfera regional así nos lo harían pensar. Pero varios factores han provocado una resignificación de los elementos territoriales y de proximidad, reforzando las oportunidades de los ámbitos locales. De una parte, el viejo fordismo productivo ha ido sustituyéndose por nuevos modelos de desarrollo que revalorizan los aspectos ecológicos y endógenos, y por lo tanto refuerzan las especificidades territoriales. Por otra parte, la estructura social ha ido fragmentándose y haciéndose más compleja, con más dinámicas de individualización y con demandas sociales más heterogéneas y específicas, y ello exige respuestas también más individualizadas y concretas, difíciles de hacer si no es desde lógicas de proximidad. La vida cotidiana, los temas de género o las exigencias de compatibilizar trabajo y familia apuntan también a dinámicas que a la fuerza hace falta abordar desde el ámbito local. Incluso los procesos de homogeneización cultural global han encontrado respuestas que refuerzan los aspectos de identidad y de sentido de pertenencia comunitaria. La sociedad postindustrial ofrece pues nuevas estructuras de oportunidad a los espacios locales en este contexto territorial globalizado.

Si aceptamos pues que la esfera local tiene una nueva dimensión y un nuevo relieve, haría falta ver qué características específicas tiene la nueva y emergente política local. Destacaríamos dos factores: de una parte, la exigencia de superar una visión administrativista y operativa del gobierno local y el adelanto hacia nuevas funciones, con agendas de temas más amplias y con nuevas exigencias estratégicas y cualitativas; por otra parte, la necesidad de superar estilos de autosuficiencia y de avanzar hacia dinámicas más de relación vertical y horizontal, tanto con otros protagonistas institucionales y políticos de diferentes niveles de gobierno como con otros actores sociales, económicos y comunitarios.

CUADRO 1. La gobernanza de proximidad como espacio político



Elaboración IGOP

3. EL FORTALECIMIENTO DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA LOCAL

Podríamos asegurar que, tanto desde la perspectiva comparada como desde la experiencia española, la dimensión política local se ha ido fortaleciendo en los últimos años. Tanto en el modelo más claramente anglo-escandinavo, basado en el principio estatutario o de autorización competencial, como en el modelo continental-mediterráneo, basado en el principio de competencia general, los últimos veinte o treinta años han reforzado claramente el peso estratégico y decisivo de los gobiernos locales en las nuevas agendas territoriales y de bienestar. Tenemos ejemplos en la Gran Bretaña posconservadora, en los pactos entre *Länder* y municipios en Alemania, en el nuevo papel de los municipios en los países escandinavos o en el evidente incremento de competencias –y no tanto de recursos– en los municipios franceses, italianos o españoles. Todo ello ha provocado nuevas formas de articulación tanto intermunicipal como con otros ámbitos de gobierno.

En España, una de las tendencias más claras ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Hoy nuestros municipios ya no son, en general, aquellas administraciones abocadas casi totalmente a un número muy reducido de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, ordenación viaria y poca cosa más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones tomadas siempre en niveles superiores de gobierno. Desde la década de los ochenta ha ido generándose una agenda local, una oferta de políticas públicas específica, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bien-

estar o, si lo queremos decir de otra manera, una dimensión local propia en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatales de bienestar.

Es evidente, no obstante, que el tamaño del municipio es también una variable a tener muy en cuenta y que, por lo tanto, no siempre la autonomía de decisiones es igualmente posible en municipios legalmente considerados de manera casi homogénea, pero con características reales muy distintas entre sí. Y también es cierto que las agendas locales siguen fuertemente condicionadas por las limitaciones que impone el hecho de que las redes escolar y sanitaria, la formación profesional y ocupacional, y los servicios sociales especializados no forman parte, hoy por hoy, de la base competencial de los municipios. La participación de los municipios catalanes en el gasto público global está todavía lejos de la que se da en la mayoría de los países europeos.

Pero aun así, y de manera general, las agendas de intervención municipal se han ampliado notablemente y también ha crecido significativamente la capacidad de gasto. Primero fueron políticas de promoción económica, de juventud o deportivas, después políticas de regeneración de los espacios públicos y de rehabilitación de viviendas y edificios, y más tarde una red de servicios sociales de atención primaria más allá de lo que era considerado como tradicional en este campo. En los últimos años proliferan nuevas actuaciones frente a problemas nuevos, entrando en espacios y temáticas que jamás habían sido tenidos en cuenta: medio ambiente y sostenibilidad, planes comunitarios, promoción de vivienda, educación infantil, planes de igualdad de género, programas de cooperación para el desarrollo, políticas de innovación tecnológica, etc.

En los últimos años, se constata una creciente preocupación por buscar formas más integradas de relacionar las diferentes políticas y actuaciones municipales. Se plantean planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, regeneración de centros históricos...), temáticos (exclusión, inmigración...), de franja de edad (jóvenes, gente mayor...), o de colectivos específicos (discapacitados, familias monoparentales...), y todo ello relacionado –mejor o peor– con las tradicionales formas de gestión compartimentadas y segmentadas. Y quizás, todavía más significativamente, surgen estrategias de lectura global de las ciudades y pueblos, buscando procesos de actuación multidimensional vinculados a un cierto eje temático. Destacaríamos las agendas locales 21, los proyectos educativos de ciudad, las políticas de nueva ciudadanía, las iniciativas de ciudad digital o los emergentes planes locales de inclusión social, temáticas concretas que buscan conectar diversas formas de actuación dentro de perspectivas teóricas que nos hablan de estrategia global de ciudad o comunidad (ver resumen en cuadro 2).

Cuadro 2. INNOVACIÓN Y TRANSVERSALIDAD EN LAS AGENDAS DE POLÍTICAS LOCALES

	POLÍTICAS ECONÓMICAS	POLÍTICAS SOCIALES	POLÍTICAS TERRITORIALES	POLÍTICAS AMBIENTALES
POLÍTICAS DE PRIMERA GENERACIÓN	-Ocupación comunitaria y formación -Apoyo a empresas	-Atención social primaria -Promoción cultural -Deporte y tiempo libre	-Regulación urbanística de usos -Infraestructuras viarias	-Espacios verdes -Control de la contaminación
POLÍTICAS INNOVADORAS	-Servicios locales de ocupación e inserción laboral -Pactos territoriales y nuevos yacimientos -Políticas de innovación tecnológica	-Políticas de cooperación para el desarrollo -Lucha contra la exclusión -Planes de igualdad de género -Servicios a las familias -Bancos de tiempo	-Regeneración de centros históricos -Planes comunitarios -Pactos de movilidad -Vivienda diversificada y ecológica	-Minimización y gestión sostenible de residuos -Nueva cultura del agua -Planes de energías renovables -Políticas contra la contaminación acústica
ESTRATEGIAS TRANSVERSALES	<ul style="list-style-type: none"> - AGENDAS LOCALES 21 - PROYECTOS EDUCATIVOS DE CIUDAD - PLANES DE NUEVA CIUDADANÍA E INTERCULTURALIDAD - PLANES LOCALES PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN - PLANES LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL 			

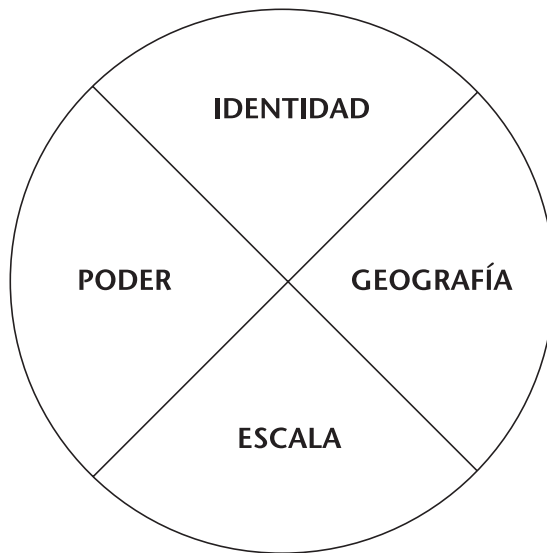
Fuente: IGOP

4. LAS NUEVAS FORMAS DE GOBIERNO Y DE GOBERNANZA LOCALES EN UN CONTEXTO DE CAMBIO DE ESCALA

Este fortalecimiento de la dimensión política de los espacios locales no se da bajo las formas que tradicionalmente han caracterizado el gobierno. Para empezar, si bien el territorio ha reforzado su peso, también se ha hecho menos definible desde una perspectiva clásica, puesto que las escalas pueden variar mucho en relación a objetivos y finalidades diversas. ¿Qué es hoy lo "local"? Podríamos hablar de lo que es próximo, pero la propia definición de lo que es próximo es muy relativa, puesto que en los ámbitos rurales unos cuantos kilómetros se consideran distancias próximas y en una ciudad esta misma distancia te sitúa muy lejos. "Local" tiene que ver también con identidad, con pertenencia, con conexión, con un

sentido compartido de una historia vivida de manera conjunta. La identidad local puede ser una construcción política, organizada en torno a conceptos como “ellos” y “nosotros”. También es habitual referirse a “local” como una escala concreta, en la que es posible y conveniente tomar ciertas decisiones y no otras. Y finalmente también hablamos de “local” para referirnos a una esfera de poder concreta, que ha ido evolucionando a lo largo de los siglos y que se relaciona con otras “esferas” o “niveles” de poder (regional, estatal y supraestatal) (ver figura 1).

FIGURA 1. Elementos de “local”



Fuente: Adaptado de S. Goss, *Making Local Governance Work*, Palgrave, 2001

Tradicionalmente, el territorio respondía a una cierta imagen de jerarquía entre ciudades y espacios: unas ciudades con fuertes centralidades financieras e institucionales, periferias industrializadas y espacios de tercer orden donde no llegaba ni la urbanización ni la aglomeración industrial. En los últimos años, no obstante, se han producido transformaciones que lo han complicado todo, con fenómenos de contraurbanización y periurbanización, y acaba así generándose una idea de territorio-red donde todo es posible, a partir de una nueva concepción y relativización de lo que se entiende como proximidad. El territorio no es sólo una realidad física sino también relacional. Por lo tanto, hace falta también tener en cuenta los flujos de relaciones a la hora de pensar en escalas y espacios y avanzar hacia configuraciones institucionales y de gobierno más flexibles de lo que hasta ahora tenemos.

En Europa se han ido produciendo procesos de reconfiguración del espacio en dos direcciones: hacia la descentralización (masiva y visible) y hacia la centralización (selectiva y cualitativa). Se desconcentran poblaciones y actividades hacia una "periferia" cada vez más "centro", pero, por otra parte, si observamos la escala más amplia y miramos lo que pasa en la "red global", entonces vemos procesos claros de concentración de actividades directivas y decisionales en determinados nudos centrales. Tenemos pues dos niveles en la representación espacial del territorio. El primero nos hace acentuar la significación de la proximidad y de lo que ésta facilita en relación a interacciones, calidad de vida y cohesión social; en cambio, el espacio es también cada vez más una red de flujos y relaciones, que vincula ciudades, pueblos y territorios, independientemente de las distancias físicas que los separan. En la primera dimensión, los elementos físicos y de conectividad real son muy importantes; en la segunda dimensión, los aspectos de conexión virtual son los más decisivos. Son espacios diferentes pero compatibles entre sí: territorios simultáneamente físicos y virtuales, próximos y relacionales.

Esta doble lógica del territorio obliga pues a los gobiernos y entidades locales a moverse en una doble dirección. Por una parte, aceptar la naturaleza relacional del territorio y, por lo tanto, desarrollar estrategias de conexión y vinculación que vayan más allá de lo que tienen más cerca. Pero, por otra parte, deben ser actores colectivos bien integrados y cohesionados internamente, poniendo en juego sus "capitales" sociales, humanos y ambientales, mediante pactos y estrategias compartidas que les permitan aparecer como territorios cohesionados.

Esta configuración territorial, más integrada en la red, reclama formas de gobierno que se adapten a las nuevas realidades y peculiaridades. Hemos ido dejando atrás las formas de gobierno muy centradas en la jerarquía y en la visión exclusivamente normativa o competencial. También se van constatando las limitaciones de una estrategia estrictamente de gestión del gobierno local. Nos hemos ido dando cuenta de la significación de la importancia de la interacción con grupos, entidades, colectivos y personas por lo que representan de intereses y de nuevas visiones. Si la sociedad se nos ha hecho más compleja, también nosotros hemos de avanzar hacia formas de gobierno que recojan e incorporen esta complejidad, desde visiones más compartidas que las que significa la elaboración y puesta en práctica de las políticas y de la acción de gobierno de la comunidad y del territorio. Todos dependemos de todos, todos compartimos problemas y podemos compartir también líneas de avance y de mejora, cada cual desde sus responsabilidades y desde posiciones de poder que no son simétricas, asumiendo el conflicto entre intereses y actores como un elemento no sólo natural sino creativo e innovador.

Cuando hablamos de nuevos espacios de gobernanza, destacamos algunas características:

- La no existencia de un centro jerárquico capaz de gobernar de forma monopolista y, por lo tanto, en positivo: una visión relacional del poder y de los procesos y resultados.

- La interdependencia. No quiere decir sólo que hay muchos actores, sino que entre ellos existen dependencias mutuas en el momento de tratar de resolver problemas, de avanzar hacia sus objetivos y de conseguir resultados.
- Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término, es decir, un marco de interacciones más o menos estables y con un cierto nivel de institucionalización.
- Una visión también relacional de las interacciones con otras esferas de gobierno, esferas con las que se comparten agendas, problemas, intereses, conflictos y actores. Por lo tanto, sirve más una perspectiva de confluencia y de colaboración que no una de jerarquía y exclusividad.

A nivel local, los mecanismos representativos siguen siendo el eje de legitimación de las autoridades locales, pero cada vez se es más consciente de que hace falta desarrollar nuevas formas de participación e implicación ciudadana que permitan ampliar la legitimidad de decisiones significativas para la comunidad y acercar a la gente a la complejidad de las decisiones públicas. El camino emprendido con la consolidación en muchos municipios de los consejos sectoriales de representación y participación, hará falta ampliarlo y diversificarlo, buscando componentes más territoriales, que permitan transversalizar problemas, y líneas de solución, llegando a los ciudadanos no integrados en las redes ciudadanas. En este sentido, las nuevas formas de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones que se van experimentando son significativas y dignas de apoyar para seguir aprendiendo de sus puntos fuertes y débiles. El gobierno de las ciudades y las comunidades locales no puede plantearse sólo como un problema de los ayuntamientos, de las autoridades representativas locales; debe ser visto como un problema colectivo, en el que las reglas de la jerarquía ya no sirven como antes y donde hace falta establecer mecanismos de coordinación y corresponsabilidad con los agentes y actores sociales presentes en la comunidad. Sólo de esta manera se podrá asumir colectivamente la complejidad de los retos futuros.

5. ¿ESTAMOS AVANZANDO? ¿HACIA UN NUEVO GOBIERNO LOCAL?

Algunos de los elementos de cambio que van surgiendo aquí y allá sobre el papel de los gobiernos locales y sus formas de ordenación y actuación parecen sugerir que muchas de estas cuestiones han ido penetrando en el debate político y legislativo. En algunos cambios de estatutos de autonomía se está avanzando al respecto con la incorporación del concepto de gobierno local y con listados de competencias, incorporando esferas sustantivas para el bienestar de la población en las que hasta ahora los gobiernos locales tenían una presencia más bien periférica.

Las líneas que han ido sirviendo de base para la reforma de la Ley de bases de régimen local de 1985 van también en una perspectiva parecida y recogen muchas de las reivindicaciones históricas de la FEMP, avanzando así en la superación de una visión propia del texto de 1985, que entendía la presencia de las entidades locales en las relaciones entre administraciones y esferas de gobierno desde una lógica de inferioridad. También se refuerza una visión de las diputaciones como órganos de apoyo técnico y económico de los municipios, desde una perspectiva de concertación, siguiendo el ejemplo de algunas diputaciones al respecto.

En general, aumenta claramente la conciencia sobre las dificultades financieras de los ayuntamientos, sobre todo de los más pequeños, y se pone de relieve que todo traspaso de competencias o servicios ha de ir acompañado de su correspondiente previsión financiera. Podríamos afirmar que, desde una perspectiva propia de las políticas públicas, observamos

un renovado impulso del municipalismo, con frecuentes propuestas de transferencia de competencias o de procesos de concertación en políticas tan significativas como educación, sanidad o servicios sociales.

Algunos elementos finales:

- El gobierno local se enfrenta al futuro desde una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea de lo que lo hacía años atrás. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de gobierno de los ayuntamientos.
- La vida de los ciudadanos y ciudadanas está hoy más llena de incertidumbres y de dudas sobre su trabajo, su familia y su vida de lo que lo estaba hace unos años. Estas incertidumbres planean sobre la realidad social y afectan la vida de pueblos y ciudades. La política tiene que ver hoy en día en pueblos y ciudades con cotidianidad, estilos y formas de vida.
- Los ayuntamientos y sus equipos de gobierno son los que desde posiciones de primera fila deben gestionar y tratar de implicar conjuntamente a la ciudadanía en la gobernanza de la vida local y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen los gobiernos locales.
- El bienestar individual y colectivo de los ciudadanos depende cada vez más de la capacidad de servicio y de la capacidad de gestionar servicios y recursos desde la proximidad de los gobiernos locales. Sin los ayuntamientos no hay bienestar ciudadano.
- El territorio es hoy un elemento central en la acción de los gobiernos locales. Este territorio viene definido tanto por elementos de proximidad como por elementos de conectividad.
- Gobernar hoy en cualquier ciudad o pueblo de España requiere asumir más interdependencias entre actores y niveles de gobierno. Los ayuntamientos deben ser facilitadores, desde sus responsabilidades, del gobierno compartido a nivel local. La acción pública es la acción conjunta de público y privado en el gobierno de la ciudad.
- Los problemas de la gente requieren políticas pensadas y gestionadas desde la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Hace falta sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de avance en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando las oportunidades de la proximidad territorial.

Notas

¹ Esta ponencia se basa en reflexiones, análisis, estudios y trabajos previos en el área de gobierno y políticas locales del conjunto de investigadores que formamos el Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Esta ponencia es pues fruto de un trabajo colectivo. Una primera versión de la misma se presentó en la Asamblea de la Federación Catalana de Municipios en febrero de 2006.

Evaluación de las políticas y prácticas sobre los conflictos de intereses: un informe comparativo



El artículo se propone exponer de forma sumaria los diversos enfoques y aproximaciones que nueve países de la Unión Europea están usando para gestionar los conflictos de interés en el sector público. Para ello, se desarrolla un marco conceptual en el que se definen los conflictos de interés y se sitúan en el conjunto de las políticas de prevención y lucha contra la corrupción. También se analizan las peculiaridades de estas políticas dentro del conjunto de políticas públicas de los estados democráticos y, fundamentalmente, se comparan las estrategias de gestión de los conflictos de interés en los nueve países estudiados, considerando sus instrumentos en torno a una serie de variables prefijadas incluidos los mecanismos de detección, investigación y sanción. Todo el artículo concluye con una serie de recomendaciones y propuestas.&

& Palabras clave: corrupción, conflictos de interés, Unión Europea, políticas institucionales, sanción de la corrupción

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta una perspectiva de los enfoques en la gestión de los conflictos de intereses en el sector público en nueve países de Europa, de los cuales seis son miembros antiguos de la UE (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, España y Portugal) y tres son nuevos miembros (Letonia, Polonia y Hungría).¹ El artículo se presenta en cuatro secciones y un apéndice. La primera sección presenta el marco conceptual y la definición de los conflictos de intereses en los servicios públicos, e intenta situar las políticas al respecto dentro del marco de políticas más amplias, especialmente de las orientadas a prevenir y combatir la corrupción. Explica también las razones que gobiernan estas políticas, y su importancia para el funcionamiento de la democracia.

La segunda sección parte de la base de que las políticas sobre el conflicto de intereses deben ser relacionadas con teorías y enfoques más amplios sobre políticas públicas; sin embargo, las políticas sobre los conflictos de intereses tienen rasgos propios, que suscitan dilemas teóricos y prácticos que hace falta analizar.

La tercera sección resume los estudios de los nueve países e ilustra los puntos principales y las dificultades que se encontraron para formular y llevar a la práctica las políticas contra los conflictos de intereses en cada país. Incluye un balance de las ventajas y desventajas referidas a la utilidad de los instrumentos legales a la hora de prevenir adecuadamente y gestionar las situaciones en las que realmente se dan conflictos de intereses. El artículo aborda también el argumento subyacente a las diversas políticas para diseñar y establecer limitaciones para las actividades, por lo demás legítimas, económicas, sociales y políticas de los cargos públicos, incluidos los políticos (en el campo de las actividades económicas y la transparencia) y de los funcionarios (en el campo de actividades económicas e implicación en partidos políticos).

La cuarta sección del artículo se centra en consejos referentes a las diversas opciones para formular y llevar a la práctica este tipo de política pública, e incluye las conclusiones. Finalmente, el apéndice examina sinópticamente los rasgos comunes en las estructuras, mecanismos y métodos utilizados para gestionar el conflicto de intereses en los países europeos seleccionados. También examina las grandes diferencias en marcos legales, formas de puesta en práctica, mecanismos de evaluación y maneras de cumplimiento.

I. MARCO CONCEPTUAL

Este artículo emplea principalmente como referencia conceptual la definición genérica de conflicto de intereses de la OCDE, que es como sigue: “un conflicto de intereses implica un conflicto entre deber público y el interés personal de un cargo público, en el que el interés personal del cargo público podría influir indebidamente en la realización de sus tareas y responsabilidades oficiales” (OCDE, 2004). Consideramos dentro del concepto amplio de conflicto de intereses no sólo las situaciones donde se da, de hecho, un conflicto inaceptable entre los intereses de un cargo público en tanto ciudadano personal y su deber como cargo público, sino también las situaciones en las que hay un aparente conflicto de intereses y en las que hay un conflicto de intereses potencial. Se da un conflicto de intereses aparente cuando hay un interés personal del que se puede pensar, razonablemente, que puede influir en el deber del cargo público, aunque de hecho no haya tal influencia indebida o no pueda haberla. La posibilidad de que surja la duda sobre la integridad del cargo y de su organización obliga a considerar que el conflicto de intereses aparente es una situación que hay que evitar. El conflicto de intereses potencial puede ocurrir cuando un cargo tiene intereses personales que

podrían generar un conflicto de intereses en algún momento futuro. Por ejemplo, si en las semanas próximas el cónyuge del cargo va a ser nombrado director o presidente ejecutivo de una empresa implicada en una decisión tomada por el cargo, y éste está al corriente de este nombramiento. En consecuencia, la definición básica utilizada aquí parte de la base de que una persona razonable y con principios que conociera todos los hechos relevantes concluiría que los intereses personales del cargo podrían influir indebidamente en su conducta o en sus decisiones.

Hace falta entender también que el conflicto de intereses no es lo mismo que la corrupción: a veces hay conflicto de intereses y no hay corrupción; a veces hay corrupción y no hay conflicto de intereses. Por ejemplo, un cargo público involucrado en la toma de una decisión en la que tiene un interés personal puede actuar rectamente y de acuerdo con la ley, y por tanto no hay corrupción; y un cargo público puede aceptar un soborno (corrupción) para tomar una decisión que tomaría de todas maneras, sin que en su acción interviniera conflicto de intereses ninguno. Pero también es cierto que, la mayoría de las veces, cuando aparece la corrupción ya había un interés personal que había influido indebidamente en la acción del cargo público; por tanto, es prudente considerar que la prevención del conflicto de intereses es parte de una política más amplia para prevenir la corrupción y luchar contra ella. En este contexto, las políticas sobre el conflicto de intereses son un instrumento importante para construir la integridad del sector público y para defender y promover la democracia.

Las actitudes públicas hacia la política, los políticos, los partidos y los parlamentos reflejan una pérdida de confianza cada vez mayor (Pharr y Putnam, 2000; Dalton, 1999); los datos sobre la opinión pública cuentan la historia de esta pérdida de confianza. La desilusión con la política y los políticos es un hecho casi universal: en algunos países, esta tendencia a la insatisfacción política, al recelo hacia los líderes políticos y al declive de la confianza en los parlamentos está debilitando el funcionamiento de la democracia e implica cierto riesgo de fracaso democrático; en otros países es sólo una expresión de hastío con el sistema político tradicional.

Una de las tesis centrales de este artículo es que una de las principales razones subyacentes de esta tendencia tan preocupante es la corrupción (Della Porta, 2000; Pharr, 2000). Pero para comprender esta afirmación hace falta entender qué es la corrupción: si por corrupción entendemos sólo los sobornos, en la mayor parte de los países europeos no sería la corrupción la causa de la desilusión, porque el soborno de los cargos públicos no es una práctica habitual; pero la corrupción no es sólo el soborno: la corrupción es también la captura de las políticas, el abuso de poder, la financiación ilegal de los partidos, la compra de votos, la promesa de favores, el tráfico de influencias... La corrupción no es sólo el abuso ilegal del poder por parte de los cargos públicos en beneficio de un interés personal directo: la corrupción es también todo abuso del poder; y el interés personal implicado no es sólo directo sino también indirecto, esto es, podría beneficiar no sólo al cargo público, sino también al partido político que lo nombró.

La ausencia de un marco y un conocimiento integrales sobre las causas, consecuencias y naturaleza de la corrupción hizo que los sociólogos y jurisconsultos analizaran la corrupción en las democracias occidentales desde una óptica que apunta a la ley penal. Por ejemplo, de acuerdo con el informe de 2002 del Open Society Institute, la ausencia de ese marco integral en los países de la UE hizo que la comisión definiese la corrupción desde una perspectiva 'sobornocéntrica'. La mayoría de las democracias occidentales no tienen una tasa alta de corrupción criminal; en consecuencia, la corrupción no se consideró un factor importante

cuando se analizó el desencanto político en los países más desarrollados. Pero la corrupción es más que el soborno: la corrupción es la corrupción de la política, es decir, todas las acciones en las que los agentes políticos (incluidos los cargos públicos) rompen las reglas del juego político (democrático) y anteponen sus intereses a todo lo demás (Villoria, 2006). Por ejemplo, las reglas del juego político democrático establecen que los cargos públicos no deben abusar de su poder para favorecer intereses personales directos o indirectos, y que no sólo se da abuso de poder cuando quebrantan la ley, sino también cuando quebrantan las reglas de la ética pública para aumentar su poder o su riqueza.

Teniendo estos puntos en cuenta, hay que decir que la corrupción es una importante amenaza para las instituciones y los procesos democráticos; trae consecuencias negativas en lo político, en lo económico y en lo social. Políticamente, reduce la calidad de la democracia y la actuación gubernamental, y crea un capital social negativo (Levi, 1996). Cuando la corrupción es alta no hay igualdad política: el tratamiento de favor para los más corruptos es la norma en ciertas democracias en las que las redes corruptas detentan el poder. En los países muy corruptos, a los políticos y funcionarios corruptos les interesa que la Administración pública no sea eficiente, porque pueden ofrecer, selectivamente, protección contra estos inconvenientes. La corrupción requiere confianza entre los sujetos que participan en intercambios ilegales, y esta confianza favorece la expansión de densas redes sociales; pero estas redes son sinónimo de clientelismo y sobornos (Della Porta y Vanucci, 1997): la corrupción política reproduce estas redes. Económicamente, la corrupción impide el desarrollo y detiene la inversión; socialmente, promueve la desigualdad económica y psicológica y extiende una confianza local y particularizada (Rothstein y Uslaner, 2005). Esta confianza particularizada impide la creación de una confianza generalizada y universal, y la confianza generalizada es esencial para la solidaridad social y la construcción de políticas justas. Resumiendo, la insatisfacción del ciudadano con el funcionamiento de los gobiernos y los partidos políticos no tarda en traducirse en un declive de la satisfacción con la democracia, en un declive de la confianza generalizada y en un aumento de la popularidad de los candidatos populistas y los partidos extremistas.

En un sistema democrático, la política debe identificar y promover el interés general, respetando las reglas del juego: los políticos harían bien en recordarlo. Pero los cargos públicos también deben recordar este principio cuando participen en el planteamiento de la política, cuando tomen decisiones, cuando lleven esas decisiones a la práctica o cuando las evalúen. El descuido de este principio, y a veces su olvido, es una de las causas de la baja confianza en las instituciones democráticas básicas y una de las razones más importantes por las que la mayoría de los ciudadanos de ciertos países democráticos no están satisfechos con el funcionamiento de su democracia.

Como podemos ver en la tabla 1, la confianza en los parlamentos es baja en todos los países europeos que se estudiaron, pero también es verdad que los resultados no son iguales en todos los países. Obviamente, cuando la corrupción, en forma de soborno, es alta en un país, los resultados de dicho país en el estudio son aún peores que los de países que tradicionalmente tienen menos corrupción; y no son sólo peores en cuanto a la confianza en el parlamento, sino en cuanto a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (véase la tabla 1).

Tabla 1. CONFIANZA EN LOS PARLAMENTOS, SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y PUNTUACIONES EN EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC) EN LOS NUEVE PAÍSES ESTUDIADOS Y LA REPÚBLICA CHECA

País	Mucha o bastante confianza en el parlamento (%)	Muy satisfecho, bastante satisfecho con el funcionamiento de la democracia en mi país (%)	IPC, 2005
Nuevos miembros de la UE			
Letonia	26,3	28,2	4,2
Polonia	30,1	40,6	3,4
Hungría	32,6	31,6	5,0
República Checa	12,0	36,6	4,3
Miembros antiguos de la UE			
Reino Unido	34,1	44,4	8,6
Alemania	34,2	72,8	8,2
Francia	38,8	45,5	7,5
España	45,0	63,2	7,0
Portugal	43,7	72,3	6,5
Italia	33,2	34,6	5,0

Fuente: *World Values Survey, 2000* y *CPI, 2005 (Transparency International)*

En conclusión, aunque el conflicto de intereses y la corrupción sean nociones diferentes, parece apropiado que las políticas que se ocupan de la primera sean parte de una política o una estrategia más amplias para prevenir la corrupción y combatirla. Sin embargo, ésta no es la práctica adoptada en la mayoría de los estados miembros de la UE desde antes de 2004 examinados en este artículo, excepto en el Reino Unido y, hasta cierto punto, en Alemania (véase más adelante), mientras que es una práctica bastante común en los estados integrados a partir de 2004. Esta práctica puede deberse a la influencia de las instituciones de la Unión Europea, especialmente de la Comisión, durante el proceso de negociación de la adhesión. Esto hace que nos preguntemos si, en las democracias consolidadas, la exigencia del establecimiento de una política anticorrupción amplia no será más un ideal tecnocrático que una realidad política.

Las políticas para prevenir la corrupción y combatirla incluyen instrumentos y estrategias muy diversos, que podemos organizar en cuatro grupos: *estructural, prevención, detección e investigación, y penalización*.

Marco estructural, que no sólo incluye el compromiso político y el liderazgo ético, sino también las estrategias y políticas diseñadas para evitar las grandes desigualdades, construir una confianza generalizada y universal, extender un capital social positivo y crear una democracia de alta calidad. Un marco estructural firme requiere ciertas condiciones constitucionales, porque una democracia de alta calidad adopta los principios de control popular e igualdad política. Estos principios se pueden dividir en cuatro dimensiones:

- elecciones libres y limpias
- gobierno abierto, transparente y responsable
- derechos y libertades civiles y políticos garantizados
- una sociedad democrática, lo cual incluye la representatividad de los medios y su accesibilidad para diversos grupos sociales, la responsabilidad ante lo público de las empresas personales poderosas, el carácter democrático de la cultura política y del sistema de enseñanza...

Instrumentos de prevención, que incluyen un marco legal efectivo, códigos de conducta factibles, un sistema eficiente de responsabilidades, un funcionariado que progrese por sus propios méritos y mecanismos de socialización profesional, especialmente en cuanto a valores éticos y democráticos en el sector público

Instrumentos de detección e investigación, que incluyan un cuerpo coordinador que actúe como vigilante, líneas telefónicas para la denuncia confidencial, programas de protección de confidentes y una red efectiva de fiscales públicos, inspectores generales e interventores.

Instrumentos de penalización, con leyes penales, sistemas disciplinarios, procedimientos de responsabilidad económica y sanciones administrativas.

Pero ¿dónde se sitúan las políticas de conflicto de intereses en el marco principal de las políticas anticorrupción? Sin duda, en los cuatro grupos: son parte del marco estructural, porque estas políticas ayudan al sistema democrático a construir la confianza generalizada y a someter al gobierno a escrutinio; son parte de la estrategia preventiva, porque las leyes y estatutos sobre los conflictos de intereses, los códigos de conducta, las leyes de incompatibilidad y otros instrumentos como las reglas de abstención y retirada rutinaria constituyen una forma muy eficaz de prevenir la corrupción; son parte de la detección e investigación de la corrupción, porque algunos instrumentos de estas políticas, como la declaración de ingresos o la declaración del patrimonio de la familia pueden ayudar mucho en la detección de prácticas corruptas; y, finalmente, son parte de los instrumentos de penalización, porque en algunos países existe un delito de conflicto de intereses, y en otros hay diversas sanciones contra la vulneración de las leyes y las normativas sobre el conflicto de intereses.

Los instrumentos más importantes para prevenir y evitar los conflictos de intereses son:

- I. Limitaciones sobre el empleo complementario
- II. Declaración de los ingresos personales
- III. Declaración de los ingresos familiares
- IV. Declaración del patrimonio personal
- V. Declaración del patrimonio familiar
- VI. Declaración de los obsequios
- VII. Seguridad y control en el acceso a información interna
- VIII. Declaración de intereses personales relevantes para la gestión de las contrataciones
- IX. Declaración de intereses personales relevantes para la toma de decisiones
- X. Declaración de intereses personales relevantes para la participación en la preparación o prestación de asesoramiento sobre políticas
- XI. Publicación de las declaraciones de ingresos y patrimonio
- XII. Limitaciones y control de los negocios posteriores al empleo o actividades en ONG
- XIII. Limitaciones y control sobre los obsequios y otras formas de beneficio
- XIV. Limitaciones y control de los compromisos externos simultáneos (por ejemplo, una ONG, una organización política, una compañía propiedad del gobierno...)

XV. Abstención (retirada rutinaria de las tareas públicas cuando los cargos públicos entienden que participar en una reunión o tomar una decisión los pondría en una situación de conflicto)

XVI. Restricciones personales y familiares sobre los títulos de propiedad de empresas personales

XVII. Enajenación, por venta o por el establecimiento de un fondo de inversiones o acuerdos de gestión 'ciega'.

II. LOS CONFLICTOS DE INTERESES COMO POLÍTICA PÚBLICA

Esta sección define las políticas sobre conflictos de intereses, los medios para situarlas en el programa gubernamental, su lógica interna y las formas en que se expanden y desarrollan. En los países estudiados, los programas y las decisiones sobre los conflictos de intereses se inscriben en un marco más amplio destinado a prevenir la corrupción y combatirla: son políticas constitucionales, puesto que pretenden definir las reglas del juego (Lowi, 1972), proporcionando una defensa institucional contra patologías que son inherentes a cualquier actividad política o administrativa, especialmente el abuso de poder en beneficio propio, directo o indirecto.

Las áreas de estas políticas son bastante limitadas, puesto que con frecuencia las preparan exclusivamente círculos pequeños, expertos y especializados. Este artículo no presenta un análisis detallado de los procesos en los que se producen estos debates, aunque la investigación existente demuestra los rasgos tecnocráticos y centralizados de las discusiones e interacciones que se dan para diseñar las políticas anticorrupción. En suma, por lo general este es un proceso de creación de políticas en el que participa poca gente, y en el que hay muy poca discusión abierta y muchas compensaciones ocultas, especialmente cuando hay que redactar las normativas y llevarlas a la práctica.

En el marco de la teoría del 'cubo de la basura', John Kingdon propone, en su muy citado *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1995), que para que un problema socialmente importante pase a ser tema para una política pública hace falta la confluencia de varios vientos, y que 'se abra una ventana de oportunidad'. Ciertos sucesos pueden generar estas corrientes o dinámicas, y tal vez hacerlas converger en un punto determinado: esta confluencia crea la posibilidad de que el gobierno se ocupe de un tema. Hay tres dinámicas o corrientes, autónomas entre sí, que pueden converger o no: la de los problemas, la de la política, con sus intereses y sus juegos de poder, y la de las políticas que proponen soluciones técnicas relevantes a problemas públicos.

Esta 'ventana de oportunidad' no permanece abierta mucho tiempo; si quien está interesado en el problema no entra rápidamente por ella, el espacio puede ser ocupado por un problema diferente. Las ventanas se cierran si nuevos problemas ocupan el marco y si los que se preocupaban por el problema anterior no fueron lo bastante rápidos como para meterlo por la ventana mientras estuvo abierta. La ventana se cierra también cuando se piensan medidas pero no se toman decisiones, es decir, si los participantes 'sienten' que el problema está siendo abordado pero no se generan respuestas institucionales. La ventana se cierra también si cambian los participantes principales sin que aparezcan sustitutos idóneos, o si las decisiones que se tomaron inicialmente fracasan.

Los respectivos casos de los nueve países estudiados muestran que, a pesar de que en todos ellos se promulgaron normativas, en la mayoría de los casos las respectivas 'ventanas de oportunidad' se cerraron antes de que la política sobre conflictos de intereses fuera adoptada y llevada a la práctica hasta sus últimas consecuencias.

A primera vista, el análisis de los programas y políticas de estos países muestra un hecho sorprendente, que refuta la teoría de la 'ventana de oportunidad': muchas veces las reformas aparecen sin un 'problema preexistente', es decir, sin que se dieran escándalos de corrupción lo bastante grandes como para generar una consciencia social tan extendida e intensa que pudiera crear y sostener el ánimo para que se dieran esas reformas. En otros casos, los escándalos existieron presentes y fueron un elemento del proceso de creación de la política. En último lugar, en algunos de los países la corrupción es un fenómeno establecido, y no produce, excepto ocasionalmente, escándalos que haya que tener en cuenta, sino un flujo constante de pequeñas informaciones que circulan y acaban por influir en una opinión pública que cada vez ve la política y a los políticos con más cinismo, dando pie a una actitud del tipo 'ya no nos choca nada'. Resumiendo, la existencia o no de un 'problema' no siempre ha sido un elemento indispensable del proceso de creación de la política.

Sin embargo, los instrumentos necesarios estuvieron siempre en manos de los agentes políticos: desde hace años, una fuente constante de presión a favor de la reforma en el área de los conflictos de intereses fue la existencia de un gran número de respuestas e instrumentos técnicos listos para utilizar (March y Olsen, 1989).

La política siempre fue un estímulo para los programas sobre los conflictos de intereses y contra la corrupción, bien porque el acceso a la Unión Europea era una importante meta política, y las políticas anticorrupción eran parte del compromiso que había que adoptar, o bien porque algún escándalo impuso la necesidad de relegitimar el sistema político por medio de medidas simbólicas de esta índole; y también porque algunos agentes importantes consiguieron articular una 'coalición de defensa' lo bastante fuerte alrededor de la idea del buen gobierno, que la coalición contraria no fue capaz de contrarrestar (Sabatier, 1999).

El éxito en la inclusión de un tema para una política en el programa del gobierno no evita las tensiones en su puesta en práctica. En los casos en los que se dio una coalición de defensa fuerte y unida, la puesta en práctica de las políticas y los programas tuvo cierto éxito; donde no se cumplió esta condición, esta puesta en práctica se retrasó constantemente o, simplemente, fracasó.

La importancia de la 'dependencia del proceso' debe ser destacada: el nivel de corrupción hace que sea fácil o difícil construir una coalición de defensa basada en la idea de buen gobierno. Cuanto mayor es el nivel de corrupción, más fácil es construir una coalición; sin embargo, el lado opuesto de esto es que cuanto mayor es el nivel de corrupción, más difícil resulta promulgar reglas 'sin trampas' y, sin duda, hace que ponerlas en práctica sea más difícil, puesto que la legislación de estas medidas está concebida para que fracase ('reglas con lagunas intencionadas' o 'trampas').

¿Cuáles son los motivos de la existencia, frecuentemente difícil y precaria, de las normativas sobre conflictos de intereses? Thomas Schelling, reciente premio Nobel de economía, estudió el incoherente comportamiento de los seres humanos, especialmente en relación con sus dificultades para aceptar el retraso de las recompensas que creen merecer, y concibió lo que denomina 'lucha íntima por el autocontrol'. Este término quiere explicar el motivo de esas incoherencias. Los seres humanos se comportan como si dos personas diferentes estuvieran tomando decisiones, de acuerdo con dos momentos muy diferentes: cuando pensamos fríamente en lo que hace falta hacer y cuando tenemos que hacerlo (Schelling, 1984).

Para nuestros propósitos, esto quiere decir que dentro de un mismo líder político o alto cargo con poder de decisión actúan dos personas diferentes. Mientras trabajaba en la oposición, era

un individuo racional y patriótico que abogaba por la adopción de políticas y normativas más estrictas sobre los conflictos de intereses; una vez en el gobierno, se transforma en otra persona, retrasando las decisiones que limitan el uso de un cargo público en beneficio propio, aunque es consciente de que ese retraso perjudica a su país y deslegitima la política. El primer individuo actúa racionalmente, adoptando lo mejor para su país y el bien común; el segundo actúa egoístamente, buscando lo que considera mejor para él, para fortalecer su red de apoyos políticos, comprar apoyos o evitar conflictos con sus partidarios. Con frecuencia, los seguidores y los partidarios rechazan las normativas sobre conflictos de intereses porque consideran inaceptable que la legislación los obligue a ser más transparentes y a exponerse más al escrutinio del público, de los medios y de la oposición.

Las actuales dificultades para formular y llevar a la práctica políticas sobre conflictos de intereses están frecuentemente relacionadas con esta dicotomía interna, casi psicológica, pero más a menudo tienen que ver con el conflicto entre dos bandos morales en la política: uno que representa imperativos morales racionales y otro que representa intereses egoístas y sin visión de futuro. Este bando no suele presentar explícitamente sus puntos de vista, sino que usa una retórica basada en los enormes costes de las medidas sobre conflictos de intereses para la economía del país; las insuperables dificultades que estas medidas crearían para atraer individuos de valía desde el sector privado al público; o la tendencia a los comportamientos irresponsables que se da en la oposición y los medios a la hora de difundir arteramente los conflictos de intereses de las personas en el poder, 'desviando' así a la opinión pública de los 'verdaderos' problemas del país.

En el otro bando, los partidarios de una normativa sobre conflictos de intereses más fuerte desean preservar los buenos principios del gobierno democrático de los devastadores efectos de las influencias, el clientelismo y la corrupción. Sin embargo, tienen un gran inconveniente que superar para tener éxito, a saber, que las políticas anticorrupción generan beneficios difusos y costes concentrados (Gomá y Subirats, 1998); sus resultados son difíciles de prever y juzgar, y sólo son visibles a largo plazo. Además, las políticas preventivas tienen éxito si minimizan la proliferación de escándalos: si sólo se dan escándalos menores, o ninguno en absoluto, estas políticas pasan desapercibidas; pero los costes de estas políticas son muy visibles: enojosos impresos que rellenar, más controles burocráticos, una mayor sensación de estar bajo vigilancia, más trámites burocráticos, el uso impropio de cierta información personal por parte de los medios o de la oposición, etc.

Si en un momento dado el panorama político está dominado por una coalición contraria a las políticas anticorrupción, aparece un problema que es una trampa social: si los que se opusiesen a las políticas anticorrupción fuesen ciudadanos corrientes, el Estado podría adoptar una postura paternalista, similar al paternalismo libertario descrito por Susstein y Thaler (2003), para que esos ciudadanos contumaces adoptaran actitudes más racionales, social o individualmente. El Estado podría promover y utilizar políticas similares a las que se usan para que los individuos dejen de fumar o de jugar de forma compulsiva. Pero ¿qué se hace cuando es el propio Estado, mediante sus representantes, el que adopta actitudes irracionales? En principio, parece que sólo la presión externa, internacional, puede tener impacto.

Se pueden distinguir dos grupos en los países estudiados en este informe. Uno lo integran los países a los que se les exigió que sus políticas anticorrupción –incluyendo los conflictos de intereses– tuvieran una calidad, eficacia y coherencia aceptables si querían entrar en la Unión Europea en 2004. El otro está compuesto de países que ya eran miembros de la Unión

Europea antes de 2004 y que hicieron ajustes en sus políticas contra la corrupción y los conflictos de intereses para ir al paso de sus propias realidades internas y los desarrollos internacionales, conocidos principalmente gracias a la OCDE. Hay semejanzas entre los dos grupos, lo cual demuestra que hay un cierto grado de convergencia en sus enfoques políticos y normativas. Una de las razones de esta convergencia, además de unas tecnologías de la información cada vez más poderosas que facilitan el intercambio de información y la comunicación rápida, es la tendencia al isomorfismo organizativo.

Las teorías sobre el isomorfismo organizativo (DiMaggio y Powell, 1983) afirman que las organizaciones forman redes en áreas en las que se agrupan en torno a ámbitos de referencia: en estos últimos ya existen ciertos acuerdos y legislaciones institucionales. De acuerdo con estas teorías, todas las organizaciones públicas pertenecerían al mismo grupo; esto explica por qué los reformadores de la Europa central y oriental se inspiraron en soluciones que ya se habían probado con éxito en su grupo, es decir, en las administraciones de los estados miembros de la Unión Europea.

Cuanto mayor sea el grado de institucionalización del grupo, mayor será el grado de isomorfismo. En ciertos países se desarrolla una especie de isomorfismo coactivo, en los gobiernos subnacionales que están bajo la presión de la burocracia central. Al mismo tiempo, las burocracias centrales también están expuestas a la presión de grupo de las organizaciones multilaterales internacionales, que promueven la generalización por todos los países de políticas consideradas lo bastante buenas (con frecuencia denominadas 'las mejores prácticas'). El isomorfismo también lo fomenta el constante flujo de información técnica desde las organizaciones internacionales a las administraciones nacionales por medio de consultores, mesas redondas, revisiones paritarias, etc. Todo esto genera una presión normativa, es decir, un conjunto de valores, métodos de trabajo y mecanismos para evaluar legítimamente el ejercicio y los criterios cognitivos que se consideran legítimos, y que los burócratas tratan de adoptar en sus áreas de trabajo o actividades en las instituciones nacionales.

El isomorfismo explica las políticas y los programas que se establecieron en diversos países para prevenir el conflicto de intereses. En los nuevos miembros de la Unión Europea, la ambición de ser admitidos actuó como un fuerte factor coactivo para instaurar y formar sus políticas y sus programas contra la corrupción y los conflictos de intereses, porque éstos eran parte de los requisitos para la admisión. En los miembros anteriores a 2004 las legislaciones y programas sobre los conflictos de intereses son sobre todo consecuencia de presiones normativas nacionales e internacionales, que precipitaron los movimientos de reforma.

Los diferentes orígenes de las presiones para la reforma produjeron consecuencias de importancia: las políticas impuestas tienen menos posibilidades de ser llevadas a la práctica, porque quien aplica la presión tiende a no tener en cuenta las carencias institucionales y culturales que existen en cada contexto. Las políticas promovidas internacionalmente contra la corrupción y los conflictos de intereses encajan bastante bien en las sociedades postmaterialistas, pero no lo hacen en las sociedades donde aún predominan los valores de subsistencia (Inglehart, 1998). La próxima sección presenta un informe de los elementos comunes y diferentes que pueden encontrarse en cada uno de los países estudiados en este artículo.

III. ELEMENTOS ÚNICOS O INNOVADORES DEL PROGRAMA DE CADA PAÍS

En el apéndice se estudian las coincidencias y diferencias amplias en marcos legales, medios para llevarlos a la práctica, mecanismos de evaluación y formas de imponer el cumplimiento de estas medidas en cada país. Además de la visión general de estas coincidencias y diferencias, presentamos ahora los elementos únicos o innovadores del programa de cada país. Intentaremos mostrar también el argumento subyacente a las diversas políticas.

Reino Unido

La legislación británica sobre conflictos de intereses es la más antigua: la *Prevention of Corruption Act* data de 1889. El enfoque británico se basa en la idea de que los conflictos de intereses son un aspecto de las normas éticas del sector público; los siete principios de la vida pública se aplican a todos los que trabajan en el sector público, y el Comité de Normas sobre la Vida Pública emite consejos que valen para todos ellos. Aunque no hay una única normativa que se ocupe del conflicto de intereses para todos los servicios públicos, hay siete principios de la vida pública que son la referencia común por la que se juzgan las normas de la vida pública: los siete principios fueron adoptados por sucesivos gobiernos. Dada su importancia, conviene enumerarlos todos:

Desinterés. Los cargos públicos sólo deben tomar decisiones en nombre del interés general. No deben tomarlas para obtener beneficios, económicos o de otra índole, para sí mismos, sus familias o sus amigos.

Integridad. Los cargos públicos no se deben poner bajo el control, económico o de otra índole, de individuos u organizaciones que puedan influir en la realización de sus tareas oficiales.

Objetividad. Al llevar a cabo operaciones públicas, incluidos los nombramientos públicos, la concesión de contratos, o la recomendación de individuos para gratificaciones y beneficios, los cargos públicos harán sus elecciones basándose en los méritos.

Responsabilidad. Los cargos públicos son responsables ante el público de sus decisiones y acciones, y tienen que someterse a cualquier forma de escrutinio que se considere oportuna para su trabajo.

Transparencia. Los cargos públicos deben ser tan francos como sea posible con respecto a todas las decisiones y acciones que acometan. Deben justificar sus decisiones y no restringir la información más que en los casos en que el interés general así lo requiera.

Honestidad. Los cargos públicos tienen el deber de declarar cualquier interés personal relacionado con sus tareas públicas y de tomar medidas para resolver cualquier conflicto que surja, de manera que el interés general resulte protegido.

Liderazgo. Los cargos públicos deben promover y apoyar estos principios por medio del liderazgo y el ejemplo.

El Comité de Normas sobre la Vida Pública (una comisión permanente del parlamento) examina las preocupaciones del momento sobre la conducta de todos los trabajadores públicos (cargos de gobierno central y local, diputados, la sanidad pública y órganos públicos no departamentales), incluyendo los acuerdos relativos a las actividades económicas y comerciales, y emite consejos sobre cualquier cambio que necesite hacerse para mantener los estándares más altos de corrección en la vida pública.

También es particular la resistencia a exigir la declaración de los ingresos y el patrimonio personales y familiares y la publicación de estas declaraciones: en el Reino Unido no existe el deber general de declarar ingresos y patrimonio, y el motivo es evitar la intromisión en la intimidad que implican tales deberes. El enfoque británico se basa en la idea de que todo trabajador público debe declarar todo interés, pecuniario o incluso no pecuniario, del que se pueda cabalmente pensar que influye en sus acciones. En el sistema británico, las claves son la transparencia y la responsabilidad personal.

Portugal

El enfoque portugués tiene similitudes con el británico, pero también tiene varias medidas que no protegen demasiado la intimidad, como por ejemplo la declaración y publicación de los ingresos y el patrimonio. El motivo de este enfoque tan severo es la insatisfacción social causada por los casos de corrupción que se descubrieron en Portugal en años recientes, y la suspicacia sobre la capacidad de la administración y el poder judicial para actuar con eficacia.

Un rasgo interesante del caso portugués son los impedimentos que se ponen a las empresas de las que son accionistas los cargos públicos, personalmente o a través de sus familiares próximos, si poseen más de un 10% de su capital. En esos casos, las empresas no pueden competir para contratar de suministros o servicios al Estado u otras organizaciones públicas. En Portugal, como en el Reino Unido, siempre que un diputado presenta un proyecto de ley, o participa en una actividad parlamentaria, sobre asuntos en los que tiene algún tipo de interés personal, directo o indirecto, que se pueda ver afectado por la decisión del parlamento, está obligado a declararlo de antemano. Pero el rasgo más llamativo del enfoque portugués es el papel del Tribunal Constitucional en el control y detección de conflictos de intereses en los servicios públicos: el principal elemento del control general de que no se den incompatibilidades ni impedimentos en los cargos públicos es una declaración de éstos ante el tribunal. En esta declaración deben garantizar la inexistencia de incompatibilidades e impedimentos, enumerando claramente todos los cargos, funciones y actividades profesionales que desempeña, así como las acciones que pueda poseer; esta declaración debe ser remitida al Tribunal Constitucional en un plazo de sesenta días desde la toma de posesión. Al tribunal le corresponde examinarlo, comprobarlo y, en su caso, aplicar las sanciones previstas por la ley para el supuesto de infracción o desprecio de las normas sobre incompatibilidades. Si los cargos no presentan esta declaración, el Tribunal Constitucional les notifica que disponen de un plazo adicional de treinta días para hacerlo; de lo contrario, pierden su puesto. Para aumentar la eficacia del sistema de control, la ley establece también que los secretariados en los que desarrollan su labor los cargos deben notificar al Tribunal Constitucional los nombres de éstos y la fecha en la que toman posesión de su puesto.

Letonia

En Letonia, la legislación sobre los conflictos de intereses es parte de una política más amplia para prevenir la corrupción y combatirla. El enfoque letón se basa en la existencia de una oficina muy poderosa para detectar, investigar y juzgar los casos de corrupción. Letonia es un país que ha sufrido altos niveles de corrupción; para reducirlos y alcanzar una correcta incorporación a la Unión Europea, el gobierno introdujo una amplia estrategia para prevenir la corrupción y combatirla. Lo que distingue a Letonia de otros países es la estrategia y el papel de la Oficina para Detectar y Combatir la Corrupción: la Oficina es una institución intere-

sante con amplios poderes, a pesar de no tener el personal suficiente y no ser completamente independiente. Así, por ejemplo, el director de la Oficina es nombrado por un periodo de cinco años, pero puede ser destituido por el parlamento si así lo recomienda el gabinete ministerial, y tanto los funcionarios de las oficinas central y local como los directores de las delegaciones territoriales de la Oficina son nombrados, y pueden ser destituidos, por el director siguiendo unos criterios amplios. Las prerrogativas de la Oficina incluyen entre otras:

El desarrollo de una estrategia anticorrupción y el diseño de un programa nacional anti-corrupción, que después es aprobado por el gabinete ministerial.

La coordinación de la cooperación entre las instituciones indicadas en el programa nacional para asegurar la puesta en práctica del programa.

El control del cumplimiento de la ley 'Para la prevención del conflicto de intereses en las acciones de los funcionarios del Estado' y de otras limitaciones adicionales reglamentadas para los funcionarios del Estado.

El estudio de las quejas e informes emitidos dentro de su jurisdicción, y llevar a cabo las comprobaciones sugeridas por el presidente de Letonia, el parlamento, el gabinete ministerial y el Fiscal General del Estado.

La compilación y análisis de los resultados de estas comprobaciones, de la información contenida en las declaraciones presentadas por los funcionarios del Estado, de las infracciones que puedan contener estos informes o el incumplimiento de las limitaciones dictadas por la ley.

El examen de las declaraciones de los cargos públicos en el marco de la ley 'Para la prevención del conflicto de intereses en las acciones de los funcionarios del Estado'.

La presentación de cargos de responsabilidad administrativa y la imposición del castigo en los casos de violación administrativa en el área de corrupción, tal como prevé la ley penal.

La investigación y las acciones operativas para descubrir delitos en el área de corrupción en el funcionariado nacional, tal como prevé la ley penal.

El control para asegurarse de que las organizaciones políticas (partidos) cumplan con las normas sobre financiación de partidos.

Francia

El elemento más distintivo del enfoque francés es su marcada preocupación por las actividades llevadas a cabo por los trabajadores públicos tras su paso por la administración. Los funcionarios tienen prohibido trabajar en empresas que estuviesen bajo su control en los últimos cinco años. Las sanciones penales contra la búsqueda del interés privado es otro rasgo distintivo del sistema francés. En Francia hay un reglamento muy interesante sobre los conflictos de intereses de los funcionarios.

Probablemente Francia tenga el mejor reglamento sobre las actividades posteriores de los trabajadores públicos; tiene también un sistema muy estricto de incompatibilidades con los servicios públicos. El control y la detección de las incompatibilidades y las actividades posteriores se llevan a cabo mediante un control jerárquico. Pero también hay tres comisiones de ética profesional (una para la Administración central, otra para la Administración local y regional y otra para la sanidad pública) que tienen que ser consultadas antes de que un funcionario deje la administración y pase a trabajar en el sector privado. Estas comisiones tienen la potestad de abrir un procedimiento para reunir todos los hechos relevantes y, después de

escuchar a todas las partes interesadas, emitir una resolución no obligatoria sobre la consulta; la resolución se envía a la autoridad administrativa que tiene la responsabilidad legal de tomar la decisión: dicha resolución puede declarar el puesto en el sector privado compatible, incompatible o compatible bajo ciertas circunstancias.

Otro rasgo interesante del sistema francés es la existencia de un delito específico relacionado con los conflictos de intereses: la búsqueda ilegal de interés. Cualquier funcionario o empleado público puede ser acusado de este delito si acepta un puesto en una empresa que estuviera bajo su supervisión en los últimos cinco años; es también delito que un cargo público (incluidos los electos) tenga, reciba o mantenga un interés en una empresa bajo supervisión. Sin embargo, la normativa sobre el conflicto de intereses e incompatibilidades para los cargos electos y los políticos es muy permisiva, y el sistema de control y detección admitiría algunos avances.

Hungría

Hungría tiene un sistema completo y detallado de reglas y normas sobre las incompatibilidades, pero carece de una normativa sobre los conflictos de intereses, y de la entidad independiente que se necesita para detectar e investigar con imparcialidad los conflictos de intereses. El enfoque húngaro es principalmente jurídico, y se basa en la instauración de leyes y legislaciones para prevenir la corrupción y combatirla.

Tras analizar el sistema húngaro es evidente que hay cierta influencia francesa en las normativas; como por ejemplo, es compatible un cargo local electo con el cargo de miembro del parlamento (similar al *cumul de mandats* francés): los alcaldes pueden ser elegidos diputados. En 2004 Hungría estableció un órgano consultivo, llamado 'Cuerpo consultivo para la vida pública sin corrupción', muy parecido en sus funciones al organismo francés *Service central de prévention de la corruption*. La manera en que están reguladas las incompatibilidades de los funcionarios es interesante: de acuerdo con la ley hay tres tipos de funcionarios (funcionarios comunes, funcionarios que trabajan en servicios públicos como la sanidad o la educación y funcionarios que trabajan en la seguridad pública), y cada uno tiene su propia legislación; el problema de esta opción son las inconsistencias y contradicciones entre legislaciones. Un rasgo interesante del sistema húngaro es que un funcionario no puede trabajar en un área o servicio donde hay intereses familiares; evidentemente, esta incompatibilidad sólo se da cuando el funcionario tiene responsabilidades de control o supervisión de ese área. Pero, como apuntamos antes, los principales problemas de este enfoque son la falta de una legislación específica sobre conflictos de intereses y la falta de independencia de los organismos encargados de la detección y la investigación de los conflictos de intereses.

Polonia

De los países estudiados en este informe, Polonia es el que tiene una percepción de la corrupción más alta. Los motivos son complejos y difíciles de resumir, pero hay que tener uno en cuenta: la sociedad polaca no relaciona la corrupción con el conflicto de intereses. Ésta es probablemente una de las razones por las que el sistema legal trazado aún no fue completamente llevado a la práctica y existe cierta impunidad en los casos en los que los cargos públicos quebrantan las normas sobre conflictos de intereses. Se necesitan avances sociales y legislativos, y el nuevo gobierno debe acometerlos.

Según el índice de percepción de la corrupción de 2005 de *Transparency International*, Polonia tiene una puntuación de 3,4 sobre diez, lo que implica corrupción bastante alta. Estos datos explican la importancia de una estrategia completa contra la corrupción en Polonia: esta estrategia existe, y las políticas sobre conflictos de intereses entran dentro de esta estrategia amplia. De hecho, el marco de las políticas sobre conflictos de interés está dado por diversas leyes y otros instrumentos que gobiernan distintos aspectos de la Administración pública y las actividades de ciertas categorías de funcionario y de los funcionarios en general. Las enmiendas para poner al día la legislación existente comenzaron en 1990, mientras que la mayoría de las nuevas normas legisladas se pusieron en práctica desde 1997: ahora se puede decir que el marco legal polaco sobre los conflictos de intereses es completo y detallado. Resulta interesante el sistema de recusación o 'abstención' detallado en el *Código de procedimiento administrativo*, porque contempla la posibilidad de impedir que un cargo público de imparcialidad cuestionable participe en un caso (suspensión). Es probable que la lista de motivos para la suspensión contenida en la ley esté incompleta, y el uso de la misma ley sea restringido, pero es una legislación interesante. También son interesantes las prohibiciones específicas sobre procedimientos de adquisición pública, que impiden que un funcionario actúe en nombre de un ordenante. Por último, es destacable el procedimiento de revelación de intereses personales para los funcionarios, que tiene tres pasos: antes, durante y después del empleo. Con todo, aunque el sistema legal sea completo y detallado, la política de conflicto de intereses no funciona: ¿cuál es el problema? Hay dos errores importantes en el enfoque polaco: las leyes aún no se pusieron del todo en práctica, y no hay un organismo independiente y específico encargado de detectar e investigar los conflictos de intereses. El nuevo gobierno debería reflexionar sobre el establecimiento de un sistema de inspección efectivo, un centro de coordinación que pudiera vigilar la puesta en práctica de los programas, y una definición clara de la legislación, las sanciones y la autoridad encargada de imponer esas sanciones.

Alemania

El modelo alemán es un buen ejemplo de un enfoque jurídico para abordar los conflictos de intereses. Evidentemente, para introducir un enfoque así es necesario tener un derecho administrativo muy desarrollado y sofisticado.

El enfoque alemán es sencillo y se basa principalmente en la idea de que todo cargo público, especialmente cuando actúa en un procedimiento administrativo, debe declarar o informar de cualquier interés privado (pecuniario o incluso no pecuniario) que otras personas puedan, cabalmente, pensar que influencia sus acciones públicas. Sólo el director del departamento o cuerpo jerárquicamente superior puede decidir si se excluye o no a la persona que declaró ese sesgo; si la persona es excluida de un procedimiento administrativo, ya no puede participar en ninguna actividad que pudiese influir en la decisión.

Tres rasgos destacables del sistema alemán son:

La importancia del sistema jurídico: es imposible entender el modelo alemán sin tener en cuenta que Alemania es un Estado de derecho (*Rechtstaat*). Sus políticas se basan en principios legales y deben desarrollarse de acuerdo con el sistema legal. Para el tema que nos ocupa, el principio más importante es que la ley debe ser aplicada en igualdad y los procedimientos deben ser justos. La relación entre Administración pública e individuo se rige por la obligación de la administración de ayudar al individuo a ejercer sus derechos.

Como en el Reino Unido, no sólo es importante evitar cualquier conflicto de intereses, sino también evitar dar la impresión de ese conflicto. El cargo público tiene la obligación de evitar todas las actividades que pudiesen dar la impresión de que está dispuesto a violar las leyes o sus deberes.

Todas las decisiones de los tribunales y de la Administración pública que interfieran con los derechos y las libertades deben estar justificadas: dicha justificación requiere que el juez o el cargo público tienen que dejar constancia escrita de lo que van a decidir, "función de una advertencia" o "control de sí mismo".

Para garantizar el principio de igualdad y evitar dar la impresión de una conducta impropia, el modelo alemán estableció un sistema minucioso de recusación y abstención. Todas las personas que actúen en nombre de la administración deben ser excluidas de un acto administrativo o un contrato administrativo cuando, por ejemplo:

- estén involucradas en el procedimiento administrativo en nombre de la administración y también como parte interesada.
- sean familiares de una parte interesada en el procedimiento administrativo.
- actúen en nombre de una parte interesada en el proceso administrativo.
- sean familiares de alguien que actúa en nombre de una parte interesada en el procedimiento administrativo.
- sean empleados de una parte interesada en el procedimiento administrativo. Estas normas evitarían todo conflicto de lealtad e intereses.
- emitieran un dictamen pericial sobre temas relevantes para la decisión del procedimiento administrativo.

En Alemania, la detección de los conflictos de interés se basa en el control jerárquico y en el derecho del ciudadano a apelar: si una persona cree que en el procedimiento participó un cargo público parcial, puede apelar; y si tiene razón, la decisión o el resultado del procedimiento es ilegal y carece de valor. Y, por último, el cargo público involucrado sólo se enfrenta a consecuencias penales o disciplinarias si la violación de la legislación sobre conflictos de intereses fue intencionada o fruto del descuido.

Italia

De entre los países más desarrollados, Italia es el que tiene la mayor percepción de la corrupción. Tiene también otro rasgo específico: el hombre más rico del país, propietario del grupo de comunicaciones más importante, fue elegido primer ministro dos veces en los últimos años. Además, la mayor parte del empleo público fue privatizado y sujeto a negociación colectiva desde 1993, aunque los deberes de los empleados siguen definidos unilateralmente por el sector público, de acuerdo con el artículo 54 de la Constitución, que afirma que los ciudadanos a quien se les confían funciones públicas deben llevarlas a cabo con disciplina y honor. Los convenios colectivos definen las faltas y las medidas disciplinarias, y por lo general no contemplan sanciones por conflictos de intereses.

Italia es el ejemplo más evidente de las consecuencias negativas derivadas de la falta de una normativa completa sobre conflictos de intereses. Italia tiene una normativa relativamente aceptable sobre conflictos de intereses para los funcionarios, los jueces y los cargos electos locales. Por ejemplo, el Código de conducta de los funcionarios, instaurado por un decreto del Ministerio de Administraciones Públicas el 28 de noviembre de 2000, dice que "el empleado mantendrá una postura de independencia para evitar tomar decisiones o llevar a cabo

actividades relacionadas con sus tareas en situaciones de conflictos de intereses, reales o aparentes. No llevará a cabo actividad alguna que entre en conflicto con el correcto desempeño de las tareas asociadas a su trabajo, y tomará medidas para evitar situaciones y conductas que puedan perjudicar los intereses o la imagen de la Administración pública" (art. 2.3); "el empleado se abstendrá de participar en decisiones o actividades que puedan afectar sus intereses o los de sus familiares y seres próximos" (art. 6.1).

Con todo, la ausencia de una normativa semejante para los miembros del gobierno (incluido el primer ministro) ha producido distorsiones muy serias en la democracia italiana estos últimos años: los problemas vinieron de la elección como primer ministro del hombre más rico de Italia, propietario del grupo de comunicación más importante. Tras un largo período de debates y discusiones entre los políticos y la opinión pública, el problema del conflicto de intereses entre cargos políticos y el desempeño de diversas actividades y profesiones fue abordado en una ley: la Ley número 215 del veinte de julio de 2004, que entró en vigor el dos de septiembre de 2004. En virtud de esta nueva ley, en el ejercicio de sus tareas, los políticos deben preocuparse sólo de los intereses públicos y, en consecuencia, en caso de conflicto de intereses, deben abstenerse de actuar y de participar en las resoluciones de comités políticos. De conformidad con la nueva ley, la Autoridad de Competencia Italiana, y la Autoridad Italiana de Comunicaciones para los casos específicos de conflicto de intereses en el campo de las comunicaciones, se encarga de controlar y evitar los conflictos de intereses. El alcance de estas funciones de control y prevención está delimitado por los artículos 1, 2 y 3 de la ley.

El artículo 1 afirma que el primer ministro, los ministros, los secretarios de estado y los comisarios extraordinarios de gobierno son "miembros del gobierno", y son por lo tanto los destinatarios de la ley. El artículo 1 (1) también impone a los miembros del gobierno el deber de dedicarse exclusivamente a "trabajar para los intereses públicos", y les prohíbe "llevar a cabo cualquier acto y tomar parte en cualquier decisión colectiva en situaciones de conflicto de intereses".

El artículo 2 enumera todas las actividades que son incompatibles con un puesto en el gobierno: por ejemplo, cualquier empleo en el sector público o en el privado, o desempeñar actividades profesionales en un campo relacionado con el departamento gubernamental en cuestión. La elección entre la incompatibilidad y la inelegibilidad o la imposibilidad de presentarse a unas elecciones está relacionada con los diferentes propósitos de estas dos instituciones en el sistema legal italiano, dado que el propósito de la incompatibilidad es garantizar que los representantes electos desempeñen correctamente sus responsabilidades cuando se encuentran en situaciones personales que teóricamente podrían poner en entredicho su actividad.

El artículo 3 define el concepto de conflicto de intereses en referencia a dos situaciones diferentes y alternativas (como se evidencia en el uso de la conjunción disyuntiva 'o'): "a) la existencia de una de las situaciones de incompatibilidad enumeradas en el artículo 2; b) los casos en los que la medida u omisión tenga un efecto específico y deseado sobre las posesiones del sujeto, de su cónyuge o de sus familiares hasta el segundo grado, o de las compañías u otras actividades controladas por él, tal como se especifican en la sección 7 de la Ley número 287 del diez de octubre de 1990, y esto en detrimento del interés público." Es un rasgo destacable que el conflicto de interés no se da sólo por la comisión de un acto por parte del sujeto, sino también por la omisión de un acto que debía haber sido realizado.

La legislación de los conflictos de intereses se completa con una lista detallada de los poderes, funciones y procedimientos de las autoridades administrativas independientes responsables del control, la prevención y el castigo de estos casos, junto con las penalizaciones aplicables. Para las empresas en general, esta responsabilidad recae sobre la Autoridad de Competencia, instituida por la Ley número 287 de 1990, artículo 6; para las empresas en el sector de los medios y la prensa escrita, la responsabilidad no es sólo de la Autoridad de Competencia, sino también de la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones, instituida por la Ley número 249 de 1997.

En teoría, estas autoridades tienen amplio poder para llevar a cabo investigaciones e imponer penalizaciones de acuerdo con la legislación vigente; también pueden actuar por iniciativa propia, garantizando el principio de *audi alteram partem* y las normas de transparencia administrativa. Sus poderes no excluyen los poderes de los tribunales, o de cualquier otra autoridad, con respecto a las infracciones penales, civiles, administrativas o disciplinarias, y de hecho tienen el deber de informar a las autoridades judiciales de cualquier caso de infracción penal.²

Pero hay dos problemas con la ley: el primero es que la estipulación de 'detrimento del interés público', requerida por la última parte de la definición, es imposible de verificar, puesto que implica una evaluación arbitraria de un objeto intangible: siempre se podrá identificar un interés público que fue protegido por una decisión pública y otro que fue sacrificado; establecer si el beneficio es mayor que el sacrificio o viceversa es una decisión política y, como tal, arbitraria.

El segundo problema, destacado por diversos autores y por el Consejo de Europa, es que la Ley 215 no incluye el concepto de 'propiedad como tal' de una empresa entre los casos de incompatibilidad o conflicto de intereses. Habida cuenta de estas dos deficiencias podríamos concluir que la ley no basta para resolver el problema de los conflictos de intereses del primer ministro o los miembros del gobierno de Italia.

España

Las reglas de recusación y abstención están bien desarrolladas y muy detalladas. Siempre que se dé un conflicto entre el interés público y el interés personal de un cargo en un procedimiento administrativo, el cargo implicado debe declararlo y solicitar ser exento de participar en ese procedimiento. Sólo el director del departamento o la autoridad jerárquicamente superior puede decidir si se excluye la persona que declaró el sesgo o no, pero los cargos involucrados están sujetos a acciones disciplinarias si no declaran su interés personal.

La legislación del funcionariado, basada en el modelo francés, tiene también una descripción muy detallada de los deberes, faltas y consecuencias disciplinarias, aunque los conflictos de intereses no están suficientemente regulados. Esta situación cambiará si el Congreso aprueba el nuevo estatuto del funcionariado en los próximos meses, porque incluirá un régimen regulador de los conflictos de intereses, así como un código de conducta.

La forma de tratar los conflictos de intereses de diputados y senadores es principalmente preventiva y formal, basada en una declaración de intereses por escrito. Pero en la práctica, la disciplina que demandan los grupos parlamentarios impide la defensa de cualquier tipo de interés personal por parte de un diputado: tienen que seguir las instrucciones del líder del partido y, por lo general, no tienen la posibilidad de intentar defender sus intereses personales.

Con todo, el rasgo más interesante del emergente modelo español es la normativa sobre altos cargos y miembros del gobierno. Dicha normativa se puede dividir en dos normas: el Código de buen gobierno de los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración general del Estado, que ya está vigente, y la ley sobre conflictos de intereses, recientemente aprobada y en vigor.

Con respecto al Código de buen gobierno, interesa destacar que los sucesivos informes de organismos internacionales como el GRECO de 2001 afirmaron que en España no había un código de conducta para la Administración pública. Aunque existían normas legales, no se habían diseñado ni puesto en práctica códigos de conducta para orientar y ayudar a los empleados públicos. Debido a esto, el actual gobierno, cumpliendo su programa electoral y los consejos en este sentido de la OCDE, aprobó en febrero de 2005 el Código de buen gobierno. Su objetivo es ofrecer “a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de su función no sólo cumplan los deberes detallados en las leyes, sino que sus acciones también estén inspiradas y guiadas por principios éticos y códigos de conducta”. Algunos de los principios que los altos cargos están obligados a respetar son:

- Transparencia de la información: los altos cargos proporcionarán información a los ciudadanos sobre la operación de las organizaciones del sector público de las cuales sean responsables y, cuando lleven a cabo campañas informativas, evitarán cualquier acción que vaya más allá del contenido informativo.
- Custodia de documentos: garantizarán que se conserve la documentación para su transmisión y entrega a los nuevos gobiernos.
- Servicio público a tiempo completo: los altos cargos de la Administración general del Estado se abstendrán de aceptar cargos y puestos ejecutivos en organizaciones que limiten su disponibilidad y la dedicación a sus responsabilidades.
- Austeridad en el uso del poder: los altos cargos evitarán acciones externas inadecuadas u ostentosas que puedan disminuir la dignidad con la que se debe ejercer el servicio público.
- Prohibición de aceptar regalos: se rechazará todo regalo, así como todo favor o servicio en condiciones ventajosas, siempre que vayan más allá de los usos aceptados, sociales y de cortesía, y puedan condicionar el ejercicio de sus funciones. En el caso de regalos de más entidad, estos pertenecerán al Patrimonio del Estado.
- Promoción del entorno cultural: la protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las acciones de los altos cargos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección del medio ambiente.
- Protección de la igualdad de género y respeto por ésta: en la acción administrativa, y particularmente en la toma de decisiones, se promoverá el respeto por la igualdad de género, y se eliminarán los impedimentos que puedan crear dificultades.
- Objetividad: la acción de los altos cargos tendrá por base consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, y no cualquier otro factor que exprese posiciones empresariales, familiares, personales o de otro tipo, que puedan chocar con este principio. Se abstendrán de participar en cualquier tipo de negocio que pueda menoscabar la objetividad de la administración.
- Imparcialidad: en su acción, los altos cargos se abstendrán de cualquier actividad o interés personales que corran el riesgo de generar conflictos de intereses con su puesto público.
- Neutralidad: no acelerarán o influenciarán la resolución de trámites burocráticos o procedimientos administrativos sin buenos motivos.

La Secretaría General para la Administración pública informará anualmente al gabinete de las posibles violaciones de estos principios éticos para corregir los procedimientos erróneos y proponer las medidas oportunas para asegurar la objetividad de las decisiones de la administración; las sanciones pueden incluir el cese.

En cuanto a la segunda norma, el objetivo de la ley sobre conflictos de interés en miembros del gobierno y funcionarios de alto rango de la Administración general del Estado es “establecer los deberes que afectan a los miembros del gobierno y los funcionarios de alto rango de la Administración general del Estado para evitar situaciones que puedan dar pie a conflictos de intereses.”

Esta ley se preparó en vista de las limitaciones de la ley actualmente vigente: tras una evaluación de la aplicación, desde 1995, de la normativa sobre incompatibilidad para los funcionarios de alto rango, se concluyó que era necesaria una reforma urgente. La normativa establecía una incompatibilidad absoluta con cualquier otro puesto, así como la prohibición explícita de poseer, directa o indirectamente, más del 10% de las acciones de una compañía que esté contratada por el sector público. Además, obligaba al funcionario a emitir las siguientes declaraciones: un informe de la actividad anterior a la toma de posesión, un informe de bienes y derechos y un informe anual de ingresos.

Sin embargo, esta norma tenía enormes lagunas que podrían impedir ponerla en práctica: la vulneración de la norma se sancionaba con una mera mención en el Boletín Oficial del Estado, y la investigación de la supuesta acción irregular la llevaba a cabo una unidad que no es independiente, orgánica ni funcionalmente, del gobierno. Sin duda, el principal problema era que se le otorgó a un organismo inadecuado el control de lo que se declaraba y la investigación de las actividades incompatibles. Sin menoscabar la profesionalidad de los trabajadores de la Inspección de Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, es evidente que esta unidad no tiene capacidad real para declarar la incompatibilidad de un ministro o un secretario de Estado: los trabajadores de la Inspección tienen el rango de subdirector, y están sometidos al principio de jerarquía. Además, no tienen la capacidad de investigar a los funcionarios de alto rango, ni la potestad de requerir su presencia o sus informes; así, el papel de la Inspección era registrar documentos que no puede siquiera analizar.

En vista de estas circunstancias, el Gobierno consideró importante llevar a cabo la reforma. Los rasgos principales de la ley son los siguientes:

1. Régimen de regulación de las incompatibilidades: más estricto, más exigente y más claro. Los funcionarios de alto rango ejercerán sus funciones con dedicación absoluta, y no podrán combinar esta actividad con ningún otro puesto, de naturaleza pública o privada, en solitario o con otros, por el que puedan recibir retribución.
2. Limitaciones al ejercicio de actividades personales. Durante un período de dos años tras el cese de la actividad oficial, los funcionarios de alto rango no podrán trabajar en empresas o compañías privadas directamente relacionadas con las competencias en las que trabajaba en el servicio público. Se considera que existe relación directa en cualquiera de los siguientes casos:

En el caso de que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas.

Se aplica también cuando dichas personas estuvieron involucradas en una sesión de una comisión colegiada donde se llegó a un acuerdo sobre estas empresas. Los miembros

- del gobierno y los funcionarios de alto rango no quebrantan la normativa de incompatibilidad si vuelven a la compañía privada en la que trabajaban antes de entrar en el sector público, siempre que la actividad que desarrollen en el sector privado no tenga relación directa con las competencias de su anterior puesto, o siempre que no puedan tomar decisiones relacionadas con dicho puesto.
3. Declaraciones de bienes y derechos. La declaración de posesiones que los secretarios de Estado y los ministros tienen que presentar en el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales se publicará en el Boletín Oficial del Estado. Además, los funcionarios de alto rango presentarán declaraciones de bienes al inicio y al fin de su actividad, y cada año presentarán una copia de su declaración tributaria sobre renta y patrimonio.
 4. Control y gestión de valores y posesiones financieras. Las posesiones financieras de los funcionarios de alto rango se gestionarán mediante un fondo 'ciego', sin el conocimiento de las partes interesadas.
 5. Cuerpos de gestión, vigilancia y control. La Oficina de Conflictos de Intereses se creó como parte del programa en el Ministerio de Administraciones Públicas. Es el organismo responsable de la gestión del Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales, y se responsabilizará de la custodia, seguridad e integridad de los datos y documentos archivados en el Registro. Se puede dudar si esta oficina tendrá la independencia necesaria para desarrollar sus actividades, porque está sometida a la jerarquía del gobierno.
 6. Régimen de sanciones. A cualquier funcionario de alto rango que quebrante la normativa sobre incompatibilidad se le aplicarán sanciones especiales; se iniciarán acciones legales y la sanción se publicará en el Boletín Oficial del Estado y se le notificará a la empresa contratante. Todos los funcionarios que infrinjan la normativa serán cesados si aún siguen en la administración, perderán el derecho a pensiones de compensación y tendrán que devolver las cantidades recibidas. Si decide mantener en su puesto a un antiguo funcionario de alto rango que infringiese la normativa de incompatibilidad durante el período correspondiente (dos años después de dejar la administración), la empresa contratante dejará de trabajar con los gobiernos central, regional y local. Los funcionarios de alto rango que infrinjan esta legislación no podrán tener ningún cargo público durante un período de entre cinco y diez años.

Las dos normas quieren alcanzar los mismos fines: aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno y la administración, e impedir cualquier violación de los principios de imparcialidad, neutralidad y objetividad que la Constitución y las leyes proclaman en el nombre del gobierno y la administración. Sin embargo, el desafío más grande será llevar estas normas a la práctica y asegurarse de que todo aquel que vulnere las leyes será castigado: en España, la experiencia de la puesta en práctica y aplicación de medidas disciplinarias no fue muy satisfactoria.

III. CONCLUSIONES Y POLÍTICAS RECOMENDADAS

El planteamiento y puesta en práctica de una política efectiva sobre conflictos de interés es un trabajo difícil y un desafío, pero si un gobierno quiere aumentar la confianza en las instituciones y los agentes políticos, y construir una democracia mejor y más eficiente, se hace necesaria una buena política sobre conflictos de intereses. Este artículo ha mostrado las soluciones ensayadas en nueve estados de la Unión Europea; considerando las experiencias de los

nueve países estudiados, proponemos los siguientes consejos generales para los legisladores que estén decididos a desarrollar una política sobre conflictos de intereses:

Incluir las políticas sobre conflictos de intereses en una estrategia amplia para prevenir la corrupción y combatirla. Aunque en los miembros de la Unión Europea anteriores a 2004 no es habitual encontrar una estrategia general anticorrupción, de acuerdo con las experiencias de Alemania y Hungría, Letonia y Polonia y otros países que forman parte de la Unión Europea desde 2004 parece que es útil incluir las políticas sobre conflictos de intereses en una estrategia amplia, de alcance nacional, para prevenir la corrupción y combatirla, basada en un consenso político y tan universal como sea posible. Esta estrategia debería tener en cuenta el marco estructural, las medidas de prevención, los organismos y procedimientos de detección e investigación y el sistema penal. Como cualquier política pública, las políticas sobre conflicto de intereses no se pueden formular y llevar a la práctica con éxito si no existe una estrategia eficaz para construir una cooperación positiva con los principales agentes.³

Promulgar buenos marcos administrativos y jurídicos dentro de los cuales se puedan llevar a la práctica eficazmente las políticas sobre los conflictos de intereses. Para que estos marcos sean eficaces, hace falta incluir en ellos un servicio público profesional y una judicatura independiente. El modelo alemán de derecho administrativo y penal es muy interesante; el enfoque francés también es muy interesante con respecto a los funcionarios, aunque no tanto en lo relativo a los políticos.

Establecer normas éticas claras y generales en la vida pública. Un código ético básico y completo debe acompañar al marco legal, y guiar todas las acciones de los trabajadores públicos. El modelo británico de código ético es un buen ejemplo a seguir, aunque habría que hacer los ajustes necesarios para adaptarlo a las leyes y convenciones de otros lugares.

Reglamentar minuciosamente la abstención y el apartamiento en la toma de decisiones públicas. Uno de los pilares de un buen programa sobre conflictos de intereses es la existencia de una normativa sólida sobre la recusación y el apartamiento de las personas con poder de decisión en los casos en los que podrían tener un interés personal. Para esto se requiere una lista completa y detallada de las causas de apartamiento o abstención: los enfoques alemán, francés y español pueden ser muy útiles para regular el apartamiento y la recusación.

Regular y gestionar bien las declaraciones obligatorias:

Declaración de ingresos. La declaración de ingresos no es absolutamente necesaria si hay declaraciones de activos y de intereses, pero puede ser útil para controlar los puestos por designación y los cargos elegidos localmente. Es demasiado caro obligar a todos los funcionarios a declarar sus ingresos, y probablemente bastaría con obligar sólo a los cargos principales a hacerlo. Los modelos español y portugués pueden ser útiles para regular estas declaraciones.

Declaración de activos. La declaración de activos puede ser muy útil a la hora de detectar y controlar conflictos de interés en cargos elegidos localmente, diputados y puestos por designación; sin embargo, obligar a todos los funcionarios a declarar sus activos puede ser innecesario y caro: bastaría con hacerla obligatoria para los cargos principales y los funcionarios de categorías y sectores de riesgo. El modelo húngaro, así como el francés, portugués y español, podría ser útil para regular este asunto.

Declaración de ingresos familiares. La declaración de ingresos y activos familiares es una medida demasiado estricta, y puede ser difícil de sostener constitucionalmente. La mejor

solución es probablemente hacerla voluntaria o sólo obligatoria para los funcionarios de alto rango del gobierno y de otras altas instancias del Estado.

Declaración de regalos. Es mejor imponer limitaciones claras y fuertes sobre los regalos y las compensaciones que obligar a declararlos. Los regalos pueden ser un primer paso hacia el soborno y, por lo tanto, deben estar completamente prohibidos, especialmente cuando a) se dan en agradecimiento por algo llevado a cabo por un funcionario en el curso de sus funciones y no son solicitados ni fomentados; b) hacen dudar sobre la independencia del funcionario y su libertad de acción; y c) no se pueden declarar con transparencia a la organización o a los ciudadanos. Los regalos oficiales para miembros del gobierno y cargos políticos deben pertenecer al patrimonio del Estado. Los regalos de cortesía (como por ejemplo, insignias y bolígrafos) sólo pueden ser aceptados si su valor monetario es muy bajo.

Declaración y registro de intereses personales. La declaración y registro de los intereses personales constituye otro pilar de una buena política sobre conflictos de intereses. Los miembros del gobierno, los diputados, los cargos elegidos localmente y los cargos políticos deben declarar sus intereses en un documento formal que se renueve siempre que cambien esos intereses. Los funcionarios de alto rango y los que trabajan en categorías y sectores de riesgo también deben ser instados a declarar y registrar sus intereses. El británico es un buen modelo a seguir.

Carácter público de las declaraciones. Las declaraciones de intereses y activos de los cargos electos y políticos deben estar disponibles para el público, respetando al mismo tiempo las normas de seguridad y la protección de la intimidad. Sin embargo, en el caso de los funcionarios sería mejor que sus declaraciones y revelaciones sólo estuviesen disponibles para el director de la agencia correspondiente o para el organismo encargado del control y el registro. Los modelos portugués y letón son interesantes, aunque necesitan ciertos avances de acuerdo con las líneas antes indicadas.

Limitar el derecho de los funcionarios a tener trabajos fuera de la administración, o incluso prohibirlo. Para los miembros del gobierno y los altos cargos son imprescindibles las limitaciones estrictas sobre el empleo complementario; también es recomendable establecerlas para los funcionarios y los jueces. En caso de instituir estas limitaciones, los funcionarios y los jueces deberán percibir un salario adecuado. Además, si los cargos elegidos localmente reciben un salario público, deberían estar sujetos a limitaciones similares a las establecidas para los funcionarios y los cargos políticos. El modelo español puede ser útil para los cargos políticos, el francés para los funcionarios, el alemán para la judicatura y el británico para los cargos elegidos localmente. Ningún cargo público debe tener la potestad de tener dos puestos públicos con dos salarios, participar como particular en un partenariado público-privado o aceptar puestos directivos en las juntas de compañías privadas.

Limitar las posibilidades de empleo después de dejar el cargo. Es necesario restringir y controlar las actividades, en una empresa o en una ONG, después de dejar el cargo, porque se espera que, cuando los funcionarios de alto rango buscan empleo después de dejar el cargo, se abstengan de obtener ventajas ilegítimas del cargo o la posición oficial que habían tenido previamente, incluyendo el uso de información privilegiada. Los modelos británico y francés son muy interesantes para el caso de los funcionarios, y el español y el portugués para los cargos políticos.

Limitar las actividades externas mientras se tiene un cargo público. La actividad externa simultánea, en una ONG, un sindicato o un partido político, incluso si no es retribuida, podría suscitar dudas sobre la imparcialidad de los cargos públicos. En consecuencia, estas actividades deben ser reguladas y tenidas en cuenta en cualquier buena política sobre conflictos de

intereses. Francia, Alemania y, especialmente, el Reino Unido tienen una normativa sólida que puede inspirar una legislación cabal sobre este tema. Normalmente, los cargos electos y los miembros del gobierno pertenecen a diversos partidos políticos, y esto es bueno e inevitable en una democracia, pero en el cumplimiento de los deberes oficiales hace falta diferenciar entre política institucional y política de partido.

Castigar el uso de información interna. El uso personal de información interna debe estar castigado por la ley, por lo menos en los casos en los que reporta beneficios pecuniarios para el cargo público o su familia. Para detectar este abuso, sería útil tener un registro nacional o regional de cargos públicos en situación de riesgo; también serían útiles los controles de activos de estos cargos públicos, hechos periódicamente y al azar.

Restringir la posesión de acciones de empresas privadas. El caso italiano muestra la importancia de las limitaciones sobre la posesión (personal o familiar) de acciones de empresas privadas. Un cargo público no debe poseer empresas privadas que estén bajo su control o sujetas a sus decisiones; un cargo público no debe poseer empresas privadas que tengan contratos o sociedades con el sector público: en estos casos, los intereses personales podrían poner en peligro el buen cumplimiento de los deberes de un cargo público. La propiedad de un pequeño porcentaje de acciones en empresas grandes puede admitirse si es parte de una inversión personal y no influye en la política de esas empresas, pero esto debe ser analizado caso a caso, dependiendo de la posición del cargo público. La enajenación, bien por venta o por el establecimiento de un acuerdo de gestión 'ciega', es la mejor solución cuando se da un conflicto de intereses: las soluciones adoptadas por los modelos británico, francés, portugués y español son interesantes.

Establecer un sistema viable de detección e investigación, incluyendo un organismo especializado e independiente. Puede que las normativas sobre conflictos de intereses en Europa no difieran mucho de país a país, y algunos países tienen normativas muy similares, pero las consecuencias no siempre son las mismas: los motivos de estas diferencias están en la puesta en práctica de las políticas. Para llevar a la práctica con eficacia una política sobre conflictos de intereses es preciso un sistema de detección fiable. Una ley de revelación de interés público puede ayudar mucho a detectar las violaciones de la normativa sobre conflicto de intereses: una ley así debe darle a la población una manera de informar sobre malas prácticas en el sector público cuando piensen, con fundamento, que dicha información es cierta; la ley debe también establecer sanciones para quien proporcione deliberadamente información falsa o engañosa, y proporcionar protección a largo plazo para los confidentes. Los sistemas británico y francés pueden ser muy útiles para diseñar esta política. Sin embargo, es absolutamente necesario tener un organismo independiente que se responsabilice del sistema de detección; una organización que tenga el personal idóneo y poder suficiente para investigar y procesar cuando sea necesario. La oficina letona puede inspirar una solución; la fiscalía anticorrupción española también.

Las sanciones administrativas y penales deben ser compatibles y complementarias. Cuando está probado que se ha violado la ley, es necesario tener un sistema de sanciones que no haga excepciones: se necesitan sanciones disciplinarias y penales. Es interesante analizar el modelo francés, así como el alemán y el polaco. Sin embargo, para ejecutar con éxito las sanciones penales se necesita una buena investigación y una buena acción judicial. Como ya se ha dicho, España tiene un organismo especial para la persecución de la corrupción: dicho organismo se basa en varias unidades especializadas de fiscales públicos de la Fiscalía General del

Estado, especializados en delitos económicos y fraudes fiscales. Vale la pena estudiar este modelo e intentar establecer organismos similares. También son necesarias las sanciones administrativas: el modelo español, que instituye sanciones administrativas para las violaciones de la ley por parte de los cargos políticos, resulta interesante, particularmente la prohibición de ser nombrados para un puesto público durante períodos de hasta diez años después de dicha violación. Aun así, las sanciones administrativas disciplinarias también necesitan un buen sistema de investigación y proceso, y ése es el motivo por el que los inspectores internos deben ser formados en estos temas, como parte de un programa coordinado. A veces unas pocas sanciones contra 'gente importante' pueden traer una obediencia voluntaria a largo plazo por parte de la mayoría.

Notas

1 Este artículo resume la investigación llevada a cabo por el programa Sigma, una iniciativa conjunta de la Unión Europea y la OCDE, y amplía un informe derivado elaborado por el autor a raíz de una petición efectuada por el Ministerio del Interior de la República Checa al programa Sigma. El presente artículo, por tanto, se ha beneficiado de la ayuda técnica y económica de la UE y la OCDE, así como de la contribución intelectual de expertos nacionales relevantes seleccionados por el programa Sigma. El autor desea agradecer a Francisco Cardona Peretó, administrador principal del programa Sigma, sus inestimables comentarios y ayuda, y a la OCDE el permiso para la publicación de este artículo.

2 Sabrina Bono, 'Sobre la compatibilidad de la Ley Frattini con las normas del Consejo de Europa en el campo de la libertad de expresión y el pluralismo en los medios' (Italia, Presidencia del Consejo de Ministros).

3 Véase Pfeffer, Jeffrey (1992). Pfeffer propone los siguientes pasos a la hora de decidir cualquier estrategia. Aunque las propone para el contexto del sector privado, algunas de ellas pueden adoptarse en el sector público: 1) decida cuáles son sus fines, lo que trata de alcanzar; 2) diagnostique patrones de dependencia e interdependencia, es decir, qué individuos o grupos son influyentes e importantes para alcanzar sus fines; 3) ¿cuáles son sus probables puntos de vista?, ¿qué reacción tendrán ante lo que trata usted de hacer? 4) ¿cuáles son sus áreas de poder y su influencia? 5) ¿cuáles son sus áreas de poder e influencia?, ¿qué áreas de influencia puede desarrollar usted para obtener más control sobre la situación? 6) ¿cuáles de las diversas estrategias y tácticas para el ejercicio del poder parecen más apropiadas y con más probabilidades de éxito, en vista de la situación? 7) basándose en esto, escoja una forma de acción para avanzar; 8) finalmente, no olvide evaluar desde el principio mismo del proceso: es muy importante aprender obrando e interactuando.

Autorización OCDE

Originalmente publicado en inglés por la OCDE con el título "Conceptual Framework, Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review". Trabajo presentado para Sigma por el Prof. Manuel Villoria-Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España), diciembre 2005.

© 2005 OECD. Todos los derechos reservados.

© 2006 EGAP (ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) para la edición en castellano. La calidad de la traducción al castellano y su coherencia con el texto original es responsabilidad de la EGAP (ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beetham, D. (1994). *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.
- Dalton, R. J. (1999). 'Political Support in Advanced Industrial Countries', en Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Della Porta, D. (2000). 'Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption', en S. J. Pharr y R. D. Putnam, (eds.) *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997). 'The 'Perverse Effects' of Political Corruption', en Heywood, P., *Political Corruption*. Oxford: Blackwell.
- DiMaggio, P. e Powell, W. (1983). 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review* nº 48, Abril, 149-160.
- Gomá, R. y Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.
- Inglehart, R. (1998). *Modernización y postmodernización*. Madrid: C.I.S.
- Inglehart, R. et al. (2004). *Human Beliefs and Values*. México: Siglo XXI.
- Kingdom, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Levi, M. (1996). 'Social and Unsocial Capital', *Politics and Society* 24, 45-55.
- Lowi, T. J. (1972). 'Four Systems of Policy, Politics and Choice', *Public Administration Review*, 298-310.
- March, J. y Olsen, J. (1989) *Rediscovering Institutions*. Nueva York: The Free Press.
- OECD (2004). *Managing Conflicts of Interest in the Public Service*. París: OECD.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pharr, S. J. (2000). 'Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies' en S. J. Pharr y R. D. Putnam, *Disaffected Democracies*.
- Pharr, S. J. y Putnam R. D. (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Raile, E. (2004). 'Managing Conflicts of Interest in the Americas. A Comparative Review'. Washington D.C.: U.S Office of Government Ethics.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. M. (2005). 'All for All: Equality and Social Trust'. LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15. Londres: The London School of Economics and Political Science.
- Sabatier, P.A. (1999). 'The Need for Better Theories' en P. A. Sabatier, *Theories of the Public Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Schelling, T. (1984). *Choice and Consequence: Perspectives of an Errant Economist*. Cambridge: Harvard University Press.
- Susstein, C. y Thaler, R. (2003). «Libertarian Paternalism Is Not an Oximoron», *The University of Chicago Law Review*, nº 4, 35-64,
- Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Apéndice



Datos \ países	LETONIA	POLONIA	HUNGRÍA	REINO UNIDO	ITALIA	FRANCIA	ALEMANIA	PORTUGAL	ESPAÑA
¿Parte de una política más amplia?	Sí, una política para prevenir la corrupción y combatirla	Sí, una política para prevenir la corrupción y combatirla	Sí, parte de la legislación contra la corrupción	Sí, parte de las normas éticas del sector público	No	No	Sí, desde 1995 hay una política más amplia contra la corrupción	Sí	No
¿Enfoque preventivo?	Preventivo y curativo	Preventivo y curativo	Preventivo y curativo	Sí, con asesoramiento en ciertos casos	Preventivo	Preventivo y curativo	Principalmente preventivo	Preventivo	Preventivo
<u>Medidas de prevención</u>									
1. Limitaciones sobre el empleo complementario	1. a Sí, algunas 1. b Sí, algunas 1. c Sí	1. a Sí, muy estrictas 1. b Sí 1. c Sí	1. a Sí 1. b Sí, normas diferentes 1. c Sí	1. a Sí 1. b Sí 1. c Sí 1. d Sí. Pueden ejercer algunos otros	1. a Sí 1. b Sí, algunas 1. c Sí 1. d Sí, algunas 1. e Sí, algunas	1. a Sí 1. b Sí, muy estrictas 1. c Sí 1. d Sí, pero compatibles con el empleo privado 1. e Sí, pero compatibles con el cargo de diputado	1. a Sí, muy estrictas 1. b Sí 1. c Sí 1. d Sí, sólo para ciertos empleos públicos 1. e. Depende de la ley de los distintos Länder	1. a Sí 1. b Sí 1. c Sí 1. d. Pueden ejercer algunos otros 1. e. Pueden ejercer algunos otros	1. a Sí muy estrictas 1. b Sí 1. c Sí 1. d Sí, muy estrictas 1. e Sí, si optan a un puesto a tiempo completo
a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno	1. d y No corresponde	1. d Sí, pero compatibles con el empleo privado 1. e Sí	1. d Sí, pero compatibles con el empleo privado 1. e Sí, pero compatibles con el cargo de diputado	1. e Pueden ejercer algunos otros					
b. Funcionarios									
c. Judicatura									
d. Diputados									
e. Cargos elegidos localmente.									
2. Declaración de ingresos personales.	2. a Sí	2. a Sí	2. d Sí	2. d Sí, si son más de un 1% que el salario	2. a (antes del empleo, fuentes de ingresos de los tres meses anteriores) 2. d Sí	2. No	2. d Sí (los pagos de más de 10.000 euros deben ser declarados)	2. a, d, e Sí	2. a Sí, anualmente 2. b No 2. c No 2. d Sí, sólo declaran actividades remuneradas) 2. e Sí, antes del empleo
a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno	2. b Sí	2. e Sí							
b. Funcionarios.	2. d Sí								
c. Judicatura	2. e Sí								
d. Diputados									
e. Cargos elegidos localmente									

<p>3. Declaración de ingresos familiares. a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno. b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.</p>	<p>3. No</p>	<p>3. a y e Sí (cónyuges)</p>	<p>3. No</p>	<p>3. a, b, c, d, e: No</p>	<p>3. a Sí (actividades empresariales)</p>	<p>3. No</p>	<p>3. No</p>	<p>3. No</p>	<p>3. a Voluntariamente (cónyuges)</p>
<p>4. Declaración de activos personales a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno. b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.</p>	<p>4. a Sí 4. b Sí 4. d Sí 4. e Sí</p>	<p>4. a Sí 4. b Sí 4. c Sí 4. d Sí 4. e Sí</p>	<p>4. a Sí 4. b Sí, (ejecutivos, directivos) 4. d Sí</p>	<p>4. a, b, c, e : No 4. d: Sí, si vale más de 59.000 libras</p>	<p>4. a Sí (antes del empleo, activos empresariales) 4. d Sí</p>	<p>4. a Sí, incluidas las compañías públicas 4. b No 4. d Sí 4. e Sólo algunos</p>	<p>4. b. Sólo es necesaria una declaración de los aspirantes a funcionario, que no tienen deudas significativas</p>	<p>4. a, d, e : Sí</p>	<p>4. a Sí 4. b No 4. c No 4. d Sí 4. e Sí</p>
<p>5. Declaración de activos personales a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno. b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.</p>	<p>5. No</p>	<p>5. a y e Sí (cónyuges)</p>	<p>5. a Sí, familiares que vivan con las personas nombradas 5. b Sí, solo familiares que sean ejecutivos directivos</p>	<p>5. No</p>	<p>5. a Sí (activos empresariales)</p>	<p>5. No</p>	<p>5. No</p>	<p>5. No</p>	<p>5. a Sólo voluntariamente (cónyuges)</p>

6. Declaración de regalos a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.	6. a Sí 6. b Sí 6. d Sí 6. e Sí	6. a y e Sí	6. d Sí	6. a Sí 6. d Sí, si es más del 1% del salario	6. No	6. d Sí	6. a Sí 6. d Sí, si valen más de 5000 Euros	6. No corresponde	6. a Sí
7. Seguridad y control en el acceso a la información interna a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.	7. No corresponde	7. b Sí, pero sólo la confidencial. No hay limitaciones para usar la información oficial para el beneficio personal	7. b y d Sí	7. a Sí	7. No corresponde	7. b Sí	7. No corresponde	7. No corresponde	7. a Sí 7. b Sí 7. c Sí 7. d Sí
8. Declaración de intereses personales relevantes para la gestión de contrata a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura	8. No	8. No	8. No	8. a Sí 8. b Sí 8. c Sí (incluidos los intereses de los familiares y cercanos)	8. a. Antes del empleo: activos empresariales y personales	8. No	8. c Sí	8. a Sí (tres años previos) 8. c No es obligatoria	8. a Sí (dos años previos) 8. c Sí

9. Declaración de intereses personales relevantes para la toma de decisiones o las votaciones. a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.	9. No	9. No	9. d. Sí	9. a. Antes del empleo: activos empresariales y personales	9. No	9. d. Sí 9. e. Sí	9. a. Sí (tres años previos) 9. d. Sí 9. e. No es obligatoria	9. a. Sí (dos años previos) 9. d. y e. Sí
10. Declaración de intereses personales relevantes para la participación en la preparación de políticas o el asesoramiento sobre las mismas. a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura	10. No	10. No	10. No	10. a. Antes del empleo: activos empresariales y personales	10. No	10. c. Sí	10. a. Sí	10. a. Sí (dos años previos) 10. c. Sí
11. Publicación de las declaraciones de intereses, ingresos y activos a. Cargos nombrados políticamente y	11. Sí	11. Sí, sólo e	11. No	11. a. Sí, de regalos 11. d. Sí, de intereses	11. No	11. d. Sí	11. a, d, e. Sí de ingresos e intereses	11. a. Sí, sólo miembros del gobierno y secretarios de

<p>por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>Estado</p> <p>11. d y e Sí, pero sólo si son solicitadas</p>
<p>12. Limitaciones y control de la ocupación posterior al empleo o actividades en ONG</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>12. a Sí, durante tres años</p> <p>12. a Sí (dos años)</p>
<p>12. Limitaciones y control de la ocupación posterior al empleo o actividades en ONG</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>12. No</p> <p>12. a Sí (cinco años)</p> <p>12. b Sí (cinco años)</p> <p>12. d Muy pocas, excepto instituciones o compañías patrocinadas por el gobierno</p> <p>12. e Sí</p>
<p>12. Limitaciones y control de la ocupación posterior al empleo o actividades en ONG</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>12. b Sí (algunas)</p> <p>12. b Sí durante dos años, y deben informar de las propuestas</p>
<p>12. Limitaciones y control de la ocupación posterior al empleo o actividades en ONG</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>12. No</p> <p>12. b Sí (algunas)</p>
<p>12. Limitaciones y control de la ocupación posterior al empleo o actividades en ONG</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>12. a (deben obtener consentimiento)</p> <p>12. b y e (un año después de cesar)</p>
<p>12. Limitaciones y control de la ocupación posterior al empleo o actividades en ONG</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>12. No responde</p>
<p>13. Limitaciones y control de los regalos y otros beneficios.</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>13. No hay control, pero limitaciones sí, si afectan la independencia</p> <p>13. No</p> <p>13. a Sólo se pueden conservar los que valen menos de 140 libras</p> <p>13. b Sí</p> <p>13. d Sí, si valen más de 125 libras deben ser declarados</p>
<p>13. Limitaciones y control de los regalos y otros beneficios.</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>13. No responde</p>
<p>13. Limitaciones y control de los regalos y otros beneficios.</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>13. No corresponde</p> <p>13. a y b Sí</p>
<p>13. Limitaciones y control de los regalos y otros beneficios.</p> <p>a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno</p> <p>b. Funcionarios</p> <p>c. Judicatura</p> <p>d. Diputados</p> <p>e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>13. a, b, c, d y e Sí.</p>

14. Limitaciones y control de las actividades externas simultáneas (como por ejemplo, en una ONG o partido) a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente	14. a y c Sí	14. a, b, c Sí	14. b Sí. No pueden tener altos cargos en partidos políticos 14. c Sí	14. a Sí 14. b Sí 14. c Sí 14. d Sí 14. e Sí	14. c Sí	14. Sí, si la ONG está bajo el control del cargo público 14. c Sí	14. a Sí. la Ley prohíbe los nombramientos honorarios	14. No corresponde	14. a Sí 14. b Sí. Sólo ciertos funcionarios, como los militares 14. c Sí 14. e Sí (ONG)
15. Abstención (retirada rutinaria) beneficios a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente	15. Sí	15. a, b, c, e Sí	15. No corresponde	15. a, b, c, e Sí	15. a, b, c, e Sí	15. a, b, c, e Sí	15. a Sí 15. b Sí 15. c Sí 15. e Sí	15. a, b, c, e Sí	15. a Sí 15. b Sí 15. c Sí 15. e Sí
16. Limitaciones personales y familiares sobre los títulos de propiedad de compañías privadas	16. a Sí 16. b Sí 16. d Sí 16. e Sí	16. a y b (no más del 10% de las acciones de compañías establecidas por la ley comercial)	16. b Sí. No hay problema con las acciones, sólo incompatibilidad con cargos directivos	16. a, b, c, d, e: Sí	16. d y e Sí, si están bajo su control o criterio	16. a, b, c y e Sí, si están bajo su control o criterio	16. No	16. a, b, c, d, e Sí	16. a, b, c, d, e, Sí

a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno										
b. Funcionarios										
c. Judicatura										
d. Diputados										
e. Cargos elegidos localmente										
17. Enajenación por venta o el establecimiento de una gestión 'ciega'	17.No		17.No		17. Sí		17.No		17.No	17. No corresponde
a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno	17. a, b y e podrían ser necesarios tras la declaración de intereses personales		17. a Sí		17. e La enajenación puede ser una solución para los cargos electos localmente, pero no para los del gobierno nacional. La gestión 'ciega' es ilegal.		17. No			17. a Sí
b. Funcionarios										
c. Judicatura										
d. Diputados										
e. Cargos elegidos localmente										
Detección.										
1. ¿Protección de los confidentes?	1. No	1. Sí		1. No	1. Sí		1. No	1. No	1. Sí	1. No corresponde
2. ¿Organismo independiente?	2. (CPCB) Oficina de protección y combate contra la corrupción (tiene cierta independencia)	2. No hay un organismo independiente. Detección por la jerarquía (supervisión del primer ministro y de los ministros en el gobierno central; de los	2. No hay un organismo independiente. Detección por la jerarquía	2. Comité de normas en la vida pública; comisionado parlamentario para las normas; junta de normas de Inglaterra (con oficinas regionales) para el gobierno local	2. Autoridad italiana de competencia y autoridad italiana de comunicaciones, sólo para miembros del gobierno. Funcionarios y judicatura	2. La Comisión para la transparencia en la financiación política (PFTC) (no es independiente) controla las declaraciones de activos. Tres comisiones de ética	2. No. Detección por la jerarquía	2. Para cargos nombrados y miembros del gobierno: oficina de conflictos de intereses (tiene cierta independencia). Funcionarios y judicatura		

<p><u>Investigación</u> 1. ¿Quién? 2. Cuentas bancarias 3. Registro de impuestos</p>	<p>1. CPCB 2 y 3. Sí</p>	<p>gobernadores y la junta de apelaciones en el gobierno local). También la cámara suprema de control y el defensor del pueblo colaboran en la detección. La tesorería del Estado controla el gobierno</p>	<p>1. Oficina de registro y control de las declaraciones de activos (ADRCB) 2 y 3. Sí.</p>	<p>1. Comisionado parlamentario para las normas y junta de normas (gobiernos locales) 2 y 3. Sólo en investigaciones penales</p>	<p>1. Autoridad italiana de competencias y autoridad italiana de comunicaciones. En estos casos penales, la fiscalía 2 y 3. Sí, pero hace falta orden judicial</p>	<p>profesional controlan los negocios posteriores al empleo</p>	<p>1. Jueces (casos penales), Comisión contra el blanqueo de dinero (TRACFIN) y PFTC 2 y 3. Sólo puede ser decidido por los jueces</p>	<p>1. Acción judicial pública si se da delito, inspectores fiscales si hay fraude de impuestos 2 y 3. Sólo jueces. Los inspectores fiscales también pueden controlar los datos de las cuentas bancarias</p>	<p>1. Tribunal constitucional, y el poder judicial (dirección central del delito financiero y económico y de la corrupción) 2 y 3. Sólo en investigaciones penales</p>	<p>por la jerarquía. Diputados: presidentes de las cámaras. Cargos electos localmente: a través de reclamaciones</p>	<p>1. Para cargos nombrados y miembros del gobierno: oficina de conflictos de intereses (puede investigar registros fiscales) Funcionarios y judicatura: inspectores internos. En caso de delito: fiscales (una oficina especial de la fiscalía contra la corrupción) 3. Sólo jueces</p>
--	------------------------------	--	--	--	--	---	--	---	--	--	--

Proceso Judicial o administrativo	Administrativo: CPCB Judicial: fiscales	Judicial: fiscales Administrativo: jerarquía y organismo de supervisión	Administrativo: ADRCB: Sólo hay proceso judicial en casos de soborno	Los dos	Judicial: en casos de corrupción por la jerarquía Administrativo: inspección de miembros del gobierno no envían la declaración de intereses o incluyen información falsa después de la reclamación de la autoridad competente	Judicial: en caso de delito. Administrativo: inspectores del funcionariado	Judicial: en caso de delito. Administrativo: inspectores del funcionariado	Judicial: en caso de delito. Administrativo: inspectores de conflictos de intereses
Sancciones 1. Penal 2. Disciplinaria 2.1 Suspensión de sueldo a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Jucatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente 2.2 Cese a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Jucatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente	1. Sí, hasta cinco años de prisión si el delito es grave 2.1 b, c Sí	1. Penal: Sí. Cargos públicos locales: hasta tres años de prisión por declaraciones falsas 2.1 b y e Sí	1. No	1. Penal: Sí, para los cargos electos localmente y miembros de parlamentos regionales por no inhibirse cuando debían y por no desvelar los intereses pecuniarios (periodo transicional) 2. Disciplinarias: 2.1. b Sí 2.1. d Sí 2.2. b Sí	1. Sólo en caso de delito de corrupción, pero también si los miembros del gobierno no envían la declaración de intereses o incluyen información falsa después de la reclamación de la autoridad competente 2.1 b y c: Sí 2.2 b y c: Sí	1. Penal: sólo cuando existe intención criminal. Delitos: aceptar ventajías (dinero o joyas, como por ejemplo), perversión de la justicia, soborno.. 2.1. b Sí 2.1. c Sí 2.2. b Sí 2.2. c Sí	1. Penal: sólo en caso de delito, por ejemplo de soborno 2. Disciplinarias 2.1. b Sí 2.1. c Sí	1. Penal: sólo en caso de delito, por ejemplo de soborno 2. Disciplinarias 2.1. b Sí 2.1. c Sí
	2.2 a, b, c, d, e Sí	2.2 a, b, c y e Sí	2.2 a, b Sí				2.2 a, b y c Sí	2.2. a Sí 2.2. b Sí 2.2. c Sí

<p>3. Administrativa a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>3. Sí, multas y sanciones morales</p>				<p>3. Se contempla un informe destinado a los presidentes de las cámaras del parlamento para los casos de violación de la ley por parte de los miembros del gobierno</p>	<p>3. a, b, c y e Empleo complementario ilegal: multas de hasta 1.500 euros</p>	<p>3. Violación de las normas sobre conflictos de intereses por parte de los diputados: publicación en el boletín oficial del parlamento</p>	<p>3. a Prohibición de acceso a cargos públicos durante tres años</p>	<p>3. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno: la violación de la ley implica la publicación en el BOE. En caso de delitos graves: prohibición de ser nombrado para un puesto público durante un período de hasta diez años. Devolución del dinero obtenido ilegalmente.</p>
--	--	--	--	--	--	---	--	---	---

González, Juan Jesús e Requena, Miguel, eds. 2005 _Madrid: Alianza Editorial

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Tres décadas de cambio social en España



España es hoy un país difícilmente reconocible si tomamos como referencia los últimos años de la dictadura. De entre todas las transformaciones que ha protagonizado la sociedad española, dos son especialmente destacables: la transición política y la modernización social de un país que, a mediados del siglo XX, presentaba una estructura social casi preindustrial.

Es frecuente escuchar, en los medios de comunicación, en el ámbito académico y en general en la vida cotidiana, referencias constantes a la transformación de las familias, al retraso en la transición a la edad adulta, al descenso de la natalidad, etc. Muchos de estos cambios en la estructura social son difíciles de cuantificar. *Tres décadas de cambio social en España* es una obra clave para medir muchos de estos procesos y para comprender sus causas y las dinámicas que estas transformaciones han generado. La obra cubre varios aspectos, desde la transformación demográfica hasta cambios específicos relacionados con instituciones clave como el mercado laboral y el estado de bienestar. Además de su rico soporte empírico, el libro cuenta con el valor añadido de ofrecer una revisión sistemática de la literatura española más relevante y de parte de la internacional. Por ello, esta obra es un valioso instrumento para docentes y científicos sociales y para todos los que busquen conocer y comprender las bases de la actual sociedad española.

España ha desterrado la imagen secular de un país atrasado y poco moderno. En el primer capítulo se explica cómo España ha culminado la primera transición demográfica –reducción de la fecundidad y la mortalidad–, lo que ha supuesto un envejecimiento significativo de la población, que podría mermar nuestra competitividad frente a sociedades más jóvenes e incluso amenazar la sostenibilidad económica de nuestro modelo de bienestar. Los editores del libro predicen una segunda transición demográfica por la irrupción de nuevas estrategias individuales de índole no familiar durante periodos más largos de la vida.

Tres décadas de cambio social en España también es muy recomendable para moderar el entusiasmo de muchos políticos y académicos cuando hablan de la modernización de España. Teresa Jurado señala notables cambios en las dinámicas familiares: aumento tanto de los hogares unipersonales y monoparentales como del número de parejas sin hijos. Sin embargo, hay poca pluralidad en la elección de formas de vida y prevalece un modelo de hogar formado por matrimonios con un solo ingreso. Las familias españolas han sido rápidas en el control de la fecundidad, el divorcio y la democratización de las relaciones internas. Pero el modelo familista de bienestar frena el ritmo de las transformaciones y persiste un reparto desigual de las tareas en el seno del hogar.

La transformación del mercado laboral pasa por ser uno de los mayores éxitos de la sociedad española. Pero el cambio ha encontrado obstáculos en las crisis económicas de los últimos años y en algunas medidas pensadas para contrarrestar su efecto. Por ello Garrido y González sugieren que cabe describir escenarios halagüeños o apocalípticos según en qué indicador nos fijemos. España ya no es una sociedad agraria, y ha consolidado la creación de empleo, sobre todo en ocupaciones altamente cualificadas en el sector servicios. Pero las viejas clases medias patrimoniales aún guardan cierto peso. El mercado de trabajo se ha polarizado por el aumento de trabajos muy cualificados y de un proletariado de la construcción y los servicios. La temporalidad se ha disparado hasta el 30% por la estacionalidad que sufren algunos sectores productivos y por las prácticas de contratación durante los primeros momentos de la vida laboral. En conclusión, aunque el llamado ‘milagro español’ ha modernizado el mercado laboral, persisten problemas muy significativos.

Uno de los cambios más trascendentes ha sido la llegada masiva de inmigrantes, que Garrido cifra en unos mil al día durante los últimos cuatro años. El aumento del nivel educativo y la igualación en el empleo liberó muchos empleos poco cualificados, que la inmigración extracomunitaria ha ocupado. Así, la pirámide ocupacional ha retrocedido a niveles de desigualdad propios de la época predemocrática. La facilidad con la que los inmigrantes y sus familias acceden a determinados servicios públicos ha hecho que acepten empleo precario y mal retribuido, incluso permaneciendo durante largos periodos en situación irregular. Así, Garrido considera que los servicios públicos transfieren recursos a agentes privados que se enriquecen ofreciendo empleo de bajísima calidad y viviendas a precios prohibitivos a los recién llegados, es decir, que el saldo vital de los inmigrantes que llegan a España es positivo gracias al aporte de los recursos públicos.

Otro de los grandes logros de la sociedad española ha sido el desarrollo de un estado del bienestar, aunque dentro de la llamada variante mediterránea. González evalúa el funcionamiento de los tres pilares del modelo de bienestar español. El sistema de pensiones vive un buen momento por el reducido tamaño de las cohortes que se jubilan y el espectacular aumento de afiliados a la Seguridad Social. El sistema educativo se ha expandido sin tener en cuenta las necesidades del mercado de trabajo, lo que ha dado lugar a un intenso credencialismo y a sofisticadas formas de cierre social. Por último el autor habla de la modernización del sistema de salud pública y de la amenaza que supone la pujanza de la sanidad privada.

La extensión del estado de bienestar desbancó a España como uno de los países más desiguales y con más población por debajo del umbral de la pobreza. Olga Salido explica cómo esta tendencia cambió durante los noventa, por las altas tasas de desempleo, el envejecimiento de la población y el aumento de hogares unipersonales y monoparentales. Es difícil saber si el actual cambio en la situación es sólo debido a la fase expansiva del ciclo económico.

Juan Jesús González sugiere que no tiene sentido hablar de la existencia de bases naturales de la política española, y mucho menos si se refieren a la estructura de clases. Las organizaciones de clase tienen cada vez más dificultades para definir intereses comunes en un contexto en el que la correlación entre las fuerzas políticas está sometida a una constante redefinición. El autor dice que a pesar de las limitaciones que impone el capitalismo, los sindicatos han mantenido una importante capacidad de movilización, como se deduce de las huelgas generales de 1988 y 2002.

Javier Echevarría estudia las tasas de movilidad absoluta, y habla de tres periodos: durante la posguerra las familias de clase manual protagonizan exitosas estrategias de movilidad; a partir de los primeros años de la década de los cincuenta existe un periodo de estancamiento; y por último un impulso ascendente en los últimos años, como consecuencia de la expansión del sistema de bienestar. El autor sostiene que las mujeres, situadas en empleos de bajo nivel y con menos posibilidades de promoción, han tenido más movilidad descendente que los hombres. Por último, el análisis de la movilidad intrageneracional indica que la promoción es más probable en el sector primario del mercado laboral –que acumula empleo mejor retribuido y más estable– que en el secundario.

El libro concluye con un capítulo dedicado a la secularización de la sociedad española. Aunque la erosión del nacional-catolicismo parecía imparable desde antes de la muerte de Franco, Miguel Requena explica que la secularización de la sociedad española se aceleró con la democracia, que desclericalizó la vida política y social. La práctica religiosa cae dramáticamente desde 1975. En 2002 ya sólo un 28% de los españoles se declaraba católico practicante.

Requena ve este proceso como una 'emigración espiritual' hacia un 'catolicismo nominal', poco comprometido con la práctica y muy flexible desde el punto de vista dogmático.

La suma de todos estos trabajos supone un detallado retrato dinámico de la sociedad española. Por esta razón, *Tres décadas de cambio social en España* está destinada a convertirse en una obra de referencia para el estudio de la estructura social española.

Héctor Cebolla Boado
Nuffield College (Universidad de Oxford)
CEACS (Instituto Juan March)

hcebolla@ceacs.march.es

Domènech, Antoni. 2003 _Barcelona: Crítica.

Administración&Ciudadanía. _1/2006

El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista



Los libros de Antoni Domènech son un verdadero acontecimiento en el territorio de la teoría y filosofía política. Lo fue su *De la ética a la política* (1989), uno de los mejores libros de filosofía política que se hayan escrito en nuestro país. Y lo es este último, en el que vuelve a darnos muestra de ese conjunto de rasgos que le conocen todos los que están familiarizados con sus trabajos: rigor en el análisis, precisión conceptual, abrumadora erudición, manejada con soltura, siempre acompañada de juicios penetrantes, y una prosa densa, vigorosa, llena de matices, cada vez más rara en trabajos académicos. Es un auténtico placer la lectura de este libro, por lo demás extraño e intempestivo. No otra cosa resulta un libro que en el actual contexto de debates teóricos aborda centralmente, a lo largo de varios cientos de páginas, la ya enterrada en el polvo de los tiempos consigna, lanzada por los revolucionarios jacobinos, de fraternidad; que vuelve sobre los debates de las Internacionales socialista y comunista, a retomar textos que hace ahora no menos de treinta años tanto se relejeron, los de Marx, de Bernstein, Kautsky, Lenin, Trotsky, Gramsci... Un libro, por otra parte, de difícil catalogación en los géneros al uso. No es, sin duda, una investigación filosófica sistemática, ni tampoco un trabajo de historiador. De hecho, en su larga elaboración de más de una década, el autor modificó su enfoque, que en un principio, en efecto, era de carácter más sistemático, pero su insatisfacción con la forma hoy dominante de hacer filosofía política y el convencimiento del carácter hondamente histórico de los conceptos propios de este campo le llevó a transformar lo que al comienzo no era más que una introducción histórica al concepto de fraternidad en todo un amplísimo trabajo, del que este libro es una parte.

Su manera de abordar el tema constituye, por tanto, una contestación a una forma de hacer teoría en la que los conceptos quedan de tal modo depurados, tanto de lo que ha sido su génesis histórica como de su arraigo, real o posible, en instituciones e individuos, que su significado queda desvirtuado, o dejan a la teoría en un ámbito de abstracto e impotente normativismo, cuando no, como sucede con las perspectivas neoutilitaristas, de reductiva estilización de efectos ideologizantes. Pero también es intempestivo por lo que hace a su mismo proyecto, pues en esa revisión republicana del socialismo hecha al hilo de los avatares de la consigna robespierriana hay toda una rica y viva propuesta acerca del modo cómo ha de entenderse el mismo republicanismo más allá de toda su libresca recuperación académica.

El que Domènech haya centrado toda su investigación en torno a la noción de fraternidad es de capital importancia. No se trataba meramente de cubrir un vacío llamativo en la literatura política al respecto, evidente si se compara con los interminables análisis dedicados a los otros dos conceptos que componían la tríada revolucionaria: libertad e igualdad. Alguien podría atribuir tal falta a la absorción de ese tercer elemento metafórico en el contenido político concreto encarnado en estos otros dos, o a una comprensible disipación de aquellos componentes más subjetivos, "moralizantes", más dependientes de determinados contextos históricos, que sólo pueden surgir contingentemente al abrigo de la irrupción de los movimientos sociales, pero que en ningún caso pueden aspirar a ninguna especie de institucionalización o normalización. El gran logro de Domènech consiste en mostrarnos que en esa cálida apelación a la fraternidad que en un célebre discurso lanza Robespierre en 1790 se contenía nada menos que el núcleo de todo el programa republicano, que, lejos de ser una especie de coletilla animosa, constituía el prisma desde el que había que entender las otras dos proclamas de libertad e igualdad. Sin él, el significado de éstas se debilitaría, dejando allanado el camino a la interpretación liberal que con el paso del tiempo terminaría por hacerse hegemónica.

El término fraternidad, traído del ámbito familiar, como tantos otros del vocabulario socio-político, vendría a fijar dos aspectos esenciales: por una parte, *universalidad*, tal y como se recogía en el ideal ilustrado, del que la revolución francesa quería comprenderse como su realización. “Todos los hombres somos hermanos”; no caben, pues, relaciones asimétricas o de exclusión entre nosotros, como tampoco entre los distintos pueblos (éste y no el de simple cosmopolitismo sería el sentido de la *Weltbürgertum* ilustrada). Libertad e igualdad han de alcanzar a todos, no pueden limitarse a los propietarios, a la inclusión del denominado “tercer estado”. No serían aceptables, según esto, restricciones censitarias en el sufragio, no sería pertinente la acuñada distinción entre ciudadano activo y ciudadano pasivo, y, consecuentemente, tampoco las mujeres podrían continuar en su reclusión secular, ni habría lugar para justificación alguna de la esclavitud. Todos los sectores tradicionalmente adheridos al *oikos* (la casa, el espacio de producción), todos los subalternos, siervos, dependientes, todo lo comprendido en el concepto griego de *demos* habría de ser incluido, tener acceso al ámbito civil y político.

El segundo aspecto comprendido en fraternidad tendría una dimensión ya no tanto extensiva como intensiva, pues subrayaría la relación horizontal, no jerárquica, no servil o dependiente, *de no dominación*. La relación de hermano con hermano no es la de autoridad padre-hijo, ni la tradicionalmente patriarcal marido-esposa, ni mucho menos la despótica de señor-siervo. Esa relación rechaza toda jerarquía impuesta y toda dependencia; implica nada menos que la modificación de todas aquellas condiciones materiales de existencia que signifiquen un vínculo a un otro que ejerce de *dominus* (señor), que, por tanto, lo dejan en posición de dominado, que le impidan no tener otro señor que sí mismo, ser dueño de sí. Esa es la relación fraterna, la verdadera relación, entre libres e iguales. El concepto republicano de libertad, que el propio derecho romano recoge, implica el autodomínio, en su sentido externo, esto es que el sujeto libre es no dependiente, es *sui iuris*. Fraternidad vendría, entonces, por este otro lado, a recordarnos el hondo sentido del concepto de libertad. Libertad, pues, para todos, también para los adscritos al *oikos*, pero no una libertad cualquiera, sino aquella que implica no dependencia, no dominación. Esa sería también la significación política concreta del lema ilustrado de emancipación, de salida de la minoría de edad.

Desde la divisa de fraternidad venían, pues, a articularse y comprenderse de una especial manera libertad e igualdad. Esa habría sido la extraordinaria agudeza de Robespierre, que de ese modo habría sabido concretar todo un programa político revolucionario, dotar de una clara guía de acción a todo el heteróclito y escindido conjunto de clases subalternas característico del *Ancien Régime*, que configuraba ya un “cuarto estado”. Se venía así a retomar la tradición del republicanismo democrático, cuyo precedente se remontaría a la Atenas postefiáltica, y que tuvo en la compañera de Pericles, la olvidada Aspasia, un precoz y destacado exponente. Las medidas tomadas por Robespierre a partir de 1792 encarnaban su puesta en práctica: supresión de la monarquía, sufragio universal masculino y apertura posterior hacia un reconocimiento parigual de la mujer, abolición de la esclavitud en las colonias, derecho universal a la existencia y renuncia a toda guerra de conquista.

Domènech reconstruye con extraordinaria penetración la estructura programática que ahí se encerraba para todo el republicanismo; desde ella lee el discurrir de los movimientos políticos posteriores. La finalidad del republicanismo vendría a significar la civilización en sentido democrático de las tres esferas distinguidas por Montesquieu cuando hablaba de *loi civil*, *loi de famille* y *loi politique*; esto es: acceso de todas las clases excluidas al plano de la vida civil,

garantías materiales para una existencia libre, eliminación de toda relación de dominación en el ámbito del *oikos* o espacio de la producción, destrucción de todo despotismo político, establecimiento de derechos políticos universales y no separación de la esfera política de la civil, sino control fiduciario del Estado por parte de los ciudadanos.

La divisa de la fraternidad aún alentaría a los revolucionarios franceses de 1848, pero justamente el fracaso de la llamada “república fraternal” de Blanc y Ledru Rollin anunciaría su desaparición, que paradójicamente coincidía con la irrupción de todo el movimiento socialista, interpretado aquí como su mejor heredero. Comienza el eclipse de la divisa pero no de su contenido. La clave de su explicación radicaría en la imposibilidad, después de décadas de fuerte industrialización, de la universalización de la propiedad que según el viejo republicano serviría de base a la libertad. Ciertamente, para ningún republicano –como para ningún socialista– podía ser de recibo la ficción jurídica de una sociedad en la que todos los ciudadanos aparecían igualados civilmente en tanto que todos eran “propietarios”, aunque muchos sólo lo fueran de su fuerza de trabajo. El socialismo mantendría el concepto republicano de unión entre bases materiales y ciudadanía plena, pero ahora su articulación exigiría el establecimiento de una propiedad común. A esta luz aparecería como confundente, según la interpretación de Domènech, el sostenimiento de la vieja divisa, aunque pienso que cabría registrar también el papel jugado por el tipo de universalidad contenido en la divisa y la nueva universalidad que se hacía de momento encarnar en una clase social determinada y que exigía una fuerte escisión social, unido a otros aspectos entre los que habría que contar los sedimentos cristianos y su relación con algunas utopías que a menudo despertaron la crítica sarcástica de Marx y Engels. Si bien en ellos y en la mayoría de los socialistas agrupados en la I Internacional se mantenía en esencia el programa republicano de la fraternidad, no sería así en el decurso posterior del movimiento, en el que se podría decir sintéticamente que el énfasis puesto en los elementos estrictamente *socialistas* acabaron por entrar en tensión con los *republicanos*, lo que finalmente habría contribuido no sólo a la derrota histórica del socialismo, sino también y decisivamente a la perversión del mismo.

Y ahí radica el punto central del libro. El periodo recorrido es muy amplio, alcanza hasta el final de la II República española, pasando por el desarrollo de la socialdemocracia alemana y austríaca y su derrota con el nazismo, los movimientos consejistas italianos y el triunfo de Mussolini, la revolución rusa y el fracaso de su proyección en Occidente. Son muchos y extraordinariamente ricos los comentarios y observaciones, que lógicamente aquí no podemos recoger, pero que no nos hacen perder el hilo del progresivo eclipse, ahora sí ya no sólo del término sino del programa quintaesenciado en la fraternidad.

Cabría registrar como ilustrativos de ese ensombrecimiento tres elementos que afloran en distintos momentos. Aún cuando pueda resultar paradójico, existe cierto *apoliticismo*, que el obrerismo socialdemócrata, la teoría de los dos mundos proyectada por la socialdemocracia alemana sobre toda la II Internacional manifestaría emblemáticamente, que le llevaba a desconsiderar la importancia de las formas de Estado: si monarquía parlamentaria o meramente constitucional, o república, calificadas, en definitiva, de “burguesas”. La polémica de Jaures, continuador de la fuerte tradición republicana francesa con el gran dirigente alemán Bebel ilustraría esta deriva. Unido a lo anterior, el *aislacionismo* de la clase obrera, su incapacidad para reunir bajo un mismo programa a todo el conjunto del *demos*, a todos los subyugados o de algún modo sometidos; la cuestión de las alianzas con el campesinado y la comprensión del devenir de las clases medias y su tratamiento fueron a menudo mal resueltas. Esa fragmentación del bloque

revolucionario tuvo también su paralelismo en la segmentación de la hermandad de los pueblos por su atadura a los intereses nacionales, lo que la Gran Guerra pondría dramáticamente al descubierto, contra la voluntad y clarividencia de Rosa Luxemburgo. Y, por último, pero no el de menor importancia, *la desarticulación de la esfera política y la del oikos-producción*. La derecha sindical socialdemócrata representaría esa visión que entiende las relaciones en el proceso productivo como *no políticas*; en consecuencia, abandona la lucha por una verdadera democracia en el seno de la empresa y se da por satisfecha con el reinado en ella de una especie de mera monarquía constitucional; se opone a la existencia de una verdadera democracia interna en las propias organizaciones obreras, en las que hizo imperar un centralismo burocrático que serviría de base a la teorización de la “ley de hierro de las oligarquías” por parte de Michels. En este campo también hubo brillantes excepciones, como la de la ya mencionada Rosa Luxemburgo, o la de Korsch, o sin duda la más penetrante y rica del finísimo Gramsci, que apoyándose en la experiencia consejista italiana, prolongadora de la de los soviets del 17 ruso, entendía vinculativamente la democracia obrera y la democracia política, el espacio de experiencia de la fábrica y de las luchas sindicales, de las organizaciones combativas como el espacio de educación, de constitución embrionaria del Estado futuro.

A estos tres elementos habría que añadir un factor de gran importancia que creemos que no está aquí suficientemente tratado, pero que no se le ha escapado a su autor en otros trabajos. Me refiero a cierta difuminación del *valor intrínseco de lo político* como tal en la tradición socialista, a lo político como espacio de deliberación, de clarificación de las propias luchas, como componente cognitivo y transformador de los sujetos. Acaso la atención socialista a la vinculación a sus bases materiales dejase en sombra la especificidad de aquél. Sería interesante el poder incorporar la perspectiva que en otro trabajo muy anterior sobre la fraternidad había mantenido. En él atendía especialmente a la dimensión del vínculo de amistad (*philia*) que incorpora y, unido a ello, a la necesidad de los otros para la obtención de un virtuoso troquelamiento del carácter; quedando asociados por esta vía, en la línea de su primer libro, bien privado y bien público. Desde esa dimensión de la fraternidad, la libertad y la igualdad, adquirirían la propiedad de elementos en la definición y configuración deliberativas del bien de los ciudadanos. Habría que preguntarse por la naturaleza de lo político y su lugar en la tradición socialista.

En fin, no es poco lo que revela la original clave aplicada en este libro en el examen de esa tradición y, como apuntamos, en la definición de la misma propuesta republicana. El programa de civilización democratizadora del espacio político y de la producción sigue siendo un programa abierto y más relevante que nunca, como el mismo Domènech en otros lugares ha puesto de manifiesto, ante las amenazas a la democracia intensificadas hoy por una remundialización desbocada: amenaza al espacio político mismo, toda vez que inmensos poderes económicos disputan al Estado la determinación de la utilidad pública e interfieren en los procesos de decisión y control democrático y en el ámbito de la empresa han hecho retroceder el logro de la constitucionalización del patronazgo monárquico en dirección hacia un nuevo absolutismo. La revisión republicana a que somete Domènech el pasado socialista muestra también su fecundidad, por cuanto posibilita una lúcida crítica de alguna de las tendencias más determinantes de nuestro presente.

Jorge Álvarez Yágüe

Hedström, Peter. 2005 _Cambridge: Cambridge University Press

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology



Precedido por la obra de Barbera (2004), con la cual presenta una afinidad notable, el libro objeto de esta reseña culmina una empresa que se pone en marcha años atrás, con una recopilación de textos coeditada por el propio Hedström, de destilación del producto de un conjunto reciente de contribuciones heteróclitas, desde los puntos de vista tanto teórico como conceptual, generadas por la confluencia de intereses intelectuales en torno al concepto de mecanismo (social) y a la concepción alternativa de la explicación y la teorización sociales que en él se cifra, en una serie de elementos o principios comunes constitutivos de la llamada *Sociología analítica* (SA). Dado el carácter cuasi-programático del presente texto, son numerosos los extremos epistemológicos, teóricos y metodológicos susceptibles de análisis. Sin embargo, razones de espacio nos fuerzan a ofrecer una lectura deliberadamente selectiva, inspirada por nuestra resuelta inclinación hacia un enfoque de sociología que, por aspirar a la precisión, a la claridad, a la abstracción y al realismo analítico, Boudon calificaría de *científica*, para diferenciarla de las sociologías de *cámara*, *expresiva* y *crítica*, de las cuales las dos últimas han experimentado una inflación, a nuestro juicio, inmoderada en las últimas décadas.

El objetivo de Hedström es clarificar en qué consiste una explicación basada en mecanismos, entendidos como constelaciones de actores y actividades vinculados entre sí de tal modo que producen regularmente el tipo de fenómeno social explicado. Ese objetivo se basa en la convicción de que por medio de esa clase de explicación es posible satisfacer un *desiderátum* expresado cada vez más a menudo en las ciencias sociales, entre otros, por Goldthorpe: el aumento de la conexión entre teoría social e investigación empírica. Para lograrlo, Hedström propone la que denomina teoría DBO (acrónimo de deseos, creencias –*beliefs*– y oportunidades). En ella, los DBO son entidades que pueden combinarse según patrones diversos y que, conjuntamente con sus propiedades e interacciones, constituyen los *mecanismos generadores* de la acción individual; ésta, a su vez, genera los resultados sociales en cuya explicación están interesadas las ciencias sociales. Estos mecanismos *elementales*, causas próximas de la acción individual, están insertos en mecanismos *moleculares* compuestos por los actores individuales y sus interacciones, y median entre éstos y aquélla. La diferencia entre los niveles de los mecanismos es estrictamente metodológica y no supone una estratificación ontológica de la realidad en niveles, del mismo modo que la concepción aneja de los fenómenos sociales como *emergentes* se inspira en una concepción epistemológica, no ontológica, de la *emergencia*. Dado el papel crucial de la acción individual en la explicación, la teoría explicativa ha de incorporar una teoría de la acción explícita y tanto psicológica como sociológicamente verosímil, en cuyo centro se halla un actor típico-ideal.

De acuerdo con estas concepciones, Hedström sienta las bases para el desarrollo de su enfoque desembarazándose de modelos de explicación alternativos (la explicación basada en la ley de cobertura y la explicación estadística) con argumentos persuasivos; exponiendo las deficiencias del instrumentalismo característico de la teoría de la elección racional (TER) y de la microeconomía, que se apoya en una confusión entre los enunciados *descriptivamente falsos* de sus propios modelos y los enunciados *descriptivamente incompletos*, con los cuales se construye por necesidad todo modelo explicativo; y reduciendo la TER y ciertas teorías del aprendizaje, todas ellas de carácter metodológico-individualista, a especies del género DBO.

Seguidamente, expondremos nuestras limitadas reservas y resaltaremos algunas de las tomas de posición más valiosas del autor. Respecto a las primeras, no podemos dejar de manifestar cierto fastidio ante la reiteración de dos de los vicios, aunque menores, más reprobables, a nuestro juicio, de las ciencias sociales. Por un lado, parte de la crítica al modelo de la

ley de cobertura es una racionalización en la cual no queda claro si subyace el supuesto de la radical heterogeneidad de la explicación, como producto cognitivo, en las ciencias “naturales” y en las ciencias sociales. Habiendo decidido de antemano (como cuestión no sujeta a respuesta empírica) que las ciencias sociales “explican” y verificándose que carecen de leyes generales, se manipula el concepto de explicación hasta encajarlo en el molde de nuestras prácticas. Aparte de que sería posible imputar la ausencia de tal tipo de leyes en las ciencias sociales a inoperancia de los investigadores o de que su inexistencia presente no excluya su “descubrimiento” futuro, ante la definición de la explicación según el modelo de la ley de cobertura, es posible tomar una de las dos opciones siguientes, o concluir que las ciencias sociales no explican, o desecharla argumentando que, *haya o no tal tipo de leyes (generales) en las ciencias sociales*, la explicación consiste en otra cosa. Por otro lado, si bien la reclamación de la herencia de Elster, Boudon, Schelling y Coleman parece justificada, el aparente padecimiento del complejo de falta de legitimación que mueve a cada proponente de un enfoque relativamente original a ampararse en el santo patrón de la sociología (Weber) y en otras autoridades (Parsons y Merton), cuya obra ha acabado por dar para tanto como en su día el psicoanálisis o el marxismo, resulta inquietante.

En el libro predominan, sin embargo, propuestas recomendables para la mejora de la teorización y de la investigación sociales. En primer lugar, es especialmente pertinente la insistencia de Hedström en que para dotar de carácter científico a las ciencias sociales es condición necesaria el uso de “herramientas analíticas formales”. La formalización contribuye de varios modos a la teorización: aumenta la precisión de la construcción teórica, merced a la manipulación rigurosa de la “sintaxis” de los lenguajes formales; aporta ventajas heurísticas; contribuye a reducir la proliferación teórica; y facilita un tratamiento riguroso, ajeno a la manipulación metafórica de los conceptos respectivos que con una frecuencia sintomática de una adicción se exhibe en las ciencias sociales, de fenómenos como los *efectos de umbral*, la *dependencia de la senda*, la *causalidad acumulativa*, los *tipping points* o la desproporción entre la magnitud y la unicidad de un fenómeno social y las de sus causas, entre otros.

Entre los formalismos disponibles, Hedström se inclina por la simulación computacional basada en agentes (ABM), por cuanto facilita el análisis de las relaciones entre fenómenos de nivel individual y de nivel social (es decir, la conexión micro-macro), evaluando los resultados sociales que es probable que produzcan grupos de agentes virtuales. Dejando de lado los debates sobre los fundamentos epistemológicos de la simulación, ha de subrayarse que esta opción contribuye a hacer participar a las ciencias sociales en el desarrollo de investigaciones multidisciplinares en las que confluyen desde la física estadística hasta los ABM (en economía), la econofísica (juegos de minoría, por ejemplo), los modelos basados en individuos (IBM) (en ecología), el análisis de redes o, en general, los estudios sobre la complejidad. Téngase en cuenta que no se trata de importar, con un fundamento en un razonamiento por analogía, modelos de otras ciencias a las ciencias sociales. Por el contrario, la convergencia interdisciplinar es el resultado de la investigación de fenómenos de la misma “naturaleza” en todos los campos.

Es oportuno hacer un par de observaciones, relativas, la primera, a la relación entre los ABM y la formalización alternativa considerada por Hedström y, la segunda, a una formalización alternativa omitida. Como alternativa principal, Hedström señala los modelos de ecuaciones diferenciales o de ecuaciones en diferencias característicos de la *dinámica de sistemas* (los modelos basados en ecuaciones o EBM), a los cuales reconoce, para algunas investigaciones, ciertas ventajas. Repárese en que la naturaleza de las diferencias entre los ABM y los

EBM no debería confundirse. Concretamente, unos y otros son matemáticos y en ambos tipos de modelos “hay ecuaciones”. En realidad, es posible formalizar todo ABM mediante un EBM o cualquier otro método computacional. Las diferencias residen en la dificultad de formalizar con EBM ciertos procesos sin alcanzar un nivel de complejidad prácticamente intratable; en los niveles de análisis a los cuales es más fácil aplicar los modelos (sólo al sistémico, los EBM; el sistémico y el individual, los ABM); en la mayor “verosimilitud” social de los ABM; y (no es ventaja menor) en la mayor inteligibilidad de los ABM para quienes carezcan de formación matemática sólida. En cuanto a las formalizaciones omitidas, a nuestro juicio, también resultan prometedoras para el avance de la construcción teórica las basadas en el uso de la lógica de primer orden o, más recientemente, de las lógicas no monotónicas que en los últimos años menudean en el campo de la Teoría de la Organización.

Al servicio del objetivo de vincular teorización e investigación empírica, Hedström reconoce, de acuerdo con Goldthorpe, la utilidad del análisis estadístico-cuantitativo. En cambio, discrepa de Goldthorpe sobre la validez de la TER como teoría de la acción que suministre los microfundamentos. Para explicar el paso de la acción individual a los resultados sociales emplea ABM “empíricamente calibrados” (que denomina ECA), cuyo funcionamiento ilustra en un capítulo en coautoría con Yvonne Åberg, en el cual se ponen de relieve las dificultades prácticas de encontrar los datos sobre DBO necesarios para operativizar con todo rigor el modelo. Frente al uso habitual de los ABM exclusivamente como instrumentos de construcción de teoría, se trata con los ECA de emplear los resultados de los análisis estadísticos para informar la especificación del modelo y para valorar su rendimiento con parámetros realistas: los resultados estadísticos han de influir en el modelado de los mecanismos operativos y en la selección de los factores perturbadores. La explicación mediante mecanismos, así construida, es una explicación de tendencias que, frente a los modelos estocásticos, emplea un lenguaje determinista, apelando a dos razones que estimamos convincentes: tanto porque el azar sólo debería incluirse en un modelo como factor residual de último recurso, como por razones de economía expresiva. Por ello, en la construcción de una teoría explicativa no importa la *fidelidad de ejemplar*, sino la *fidelidad de tipo* a la lógica de la acción; los errores predictivos, ocasionados por la convergencia de múltiples procesos, ajenos en parte al modelo explicativo construido, no falsean la teoría, pero exigen una conexión más estrecha entre el modelo abstracto y el fenómeno social que se pretende explicar.

Compartimos sin reservas el escepticismo moderado del autor respecto a la utilidad de los conceptos categóricos (clase, cultura, por ejemplo). Asimismo, estimamos que es recomendable desembarazarse de una vez por todas en las ciencias sociales de una práctica digna de figurar entre las “locuras filosóficas” desnudadas, entre la fina ironía y el ocasional brochazo de sarcasmo, por David Stove: renegando del carácter convencional del lenguaje científico, las ciencias sociales se consumen en una incesante búsqueda del *verdadero* significado de los términos a través de disputas conceptuales, en general, inútiles para la generación de explicaciones de los fenómenos sociales.

Acaso por esta desconfianza de las que Domenico Parisi ha denominado *empresas de palabras*, Hedström apenas trata de combatir en las volcadas en la definición de mecanismo y, tras un listado de algunas definiciones y la detección interesada de un fondo común en todas ellas, resueltamente adopta la de Machamer, Darden y Craver, reservando para el último párrafo del libro una alusión crítica más que justificada al ya célebre texto de King, Keohane y Verba, cuya definición de mecanismo desfigura el concepto, hace proliferar innecesariamente conceptos teóricos y priva al enfoque de su singularidad.

REFERENCIAS

- Barbera, F. 2004. *Meccanismi sociali. Elementi di sociologia analitica*. Bologna: Il Mulino.
- Boudon, R. con (Robert Leroux). 2003. *Y a-t-il encore une sociologie?* Paris: Odile Jacob.
- Goldthorpe, J. H. 2000. *On Sociology: Numbers, Narratives, and the Integration of Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Hedström, P. y Swedberg, R. 1998. *Social Mechanisms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parisi, D. 2001. *Simulazioni. La realtà rifatta nel computer*. Bologna: Il Mulino.
- Stove, D. 1993. *El culto a Platón y otras locuras filosóficas*. Madrid: Cátedra.

Celestino García Arias
Universidad de Santiago de Compostela
Depto. Ciencias Políticas y Sociales

Summary



What makes democracy work? Culture, the economy and territorial differences in contemporary Italy

Where does a good government come from? Does it depend on wealth, or is it the other way round? What role has culture in a society's institutional and economic performance? This paper addresses such questions, as old as social science itself, by means of an analytical and empirical discussion of the recent work of Robert D. Putnam. First, it describes Putnam's empirical work on Italian regions and the evolution of his analysis and conceptual framework. Second, it tests empirically Putnam's findings concerning the relation between civiness and economic performance with ecological data on Italian provinces. The conclusion is that Putnam over-interpreted his findings. While he proposes a cultural-historical explanation of the difference between Northern and Southern Italy, this empirical analysis shows that civiness and economic performance are two distinct phenomena, (strongly) related over longer time spans but relatively independent in the short run. The long-term effect of past civiness on present economic performance is not stronger than the effect of past economic performance on present civiness.

& Keywords: Civiness, social capital, economic performance, territorial development

Democracy and public administration: the emerging connection

Democracy and bureaucracy are often considered antithetical concepts, but changes in contemporary politics are making the public bureaucracy a significant focus of political mobilization. The decline of voting and of political party membership, and increased information about individual programs and their performance have shifted a good deal of public attention to the output side of government, and to "output legitimation". This paper examines those trends and the implications for effective democratic governance.

& Keywords: Democracy, bureaucracy, empowerment, accountability, legitimation

-&-

Dual legal regime and the determination of the labour conditions of university teaching staff

Recent legal changes have put an end to former uniform public law regulation for university lecturers. New labour law teaching positions are thought to introduce flexibility in the Universities' human resources policy. Nevertheless, this article tries to reflect the difficulties of achieving a dual differentiated academic path given the high number of "public law regime" lecturers and a series of legal constraints that will limit considerably the potential labour law opens in negotiating labour conditions.

& Keywords: University lecturers, labour conditions, dual legal regime, public and labour law

The role of economic valuation in the public management of protected natural areas

This article illustrates the usefulness of economic valuation methods for non-market goods for public management in general, and particularly as a guide for the planning of natural spaces that are valuable in terms of environment and landscape. After placing, historically and geographically, the origin and evolution of those methods, as well as determining the role they play in the United States, Europe and Spain, the most frequently used techniques are described, paying special attention to the methods of declared preferences, based on the estimation of individual, and, by addition, social preferences. As an illustration of the use and potential of these techniques, we present the main results of several applications (contingent valuation, election experiment and Delphi analysis) made in Galicia in order to analyse the feasibility of compensations for rural producers in exchange for their adoption of practices compatible with the preservation of the Red Natura 2000 (RN 2000) in mountain areas. The results show that the preservation and amelioration of the quality of our mountains is not only viable, but socially desirable.

& Keywords: Economy, natural resources, public management, evaluation

-&-

Women's labour force participation: a challenge for social welfare

The increasing presence of women in the labour market can be considered as one of most relevant social changes recently occurred in advanced industrial societies. In spite of its generalized character, its strength and consequences from both an individual and a collective point of view are conditioned by the institutional framework in which they take place. This paper critically reviews the main policy steps given towards women's labour force participation in Spain during the last decades.

& Keywords: Women's labour force participation, gender equality, policies in support of women, evaluation of public policies

Relative expenditure needs in autonomous communities. Devising of a population-based indicator

The financing of common-regime autonomous communities has suffered an age-old problem: the absence of an explicit equity criterion that would operate as a basis for the regional distribution of financing resources. This was the cause for their rather questionable horizontal distribution, which caused large differences in territorial funding per inhabitant. This work undertakes the analysis of an equity criterion based on the relative expenditure needs of different regions. The ultimate goal is to design a simple, population-based indicator that registers differences between the great domains of the autonomies' competences: health, education, social services and common competences. Lastly, this paper proposes the establishment of differentiated financing blocks according to the aforementioned most representative expenditure functions.

& Keywords: Autonomical funding, expenditure needs

-&-

Policy evaluation: a critical review of definitions, designs and methods

The literature on policy evaluation is extremely large and untidy. This paper aims to provide a summary and critical overview of definitions, designs and methods used in policy evaluation for those readers who have an interest in this area but are overwhelmed and logically confused by the variety of existing approaches. The paper also provides a checklist of elements that characterize good policy evaluation, intended to be of use for policy evaluators, policy makers and other stakeholders who make use of and assess policy evaluations.

& Keywords: Policy evaluation, policy making, policy impact, research methods

The new role of local governments from the point of view of proximity and civil involvement

At the beginning of a new era, attention must be paid to the necessary transformations in local public policies. In this sense, we may say that welfare is today no longer a global, but a personal and community demand, organised around everyday life and proximity spaces. From the central levels of government it is ever more difficult to provide universal, quality answers to the demands of a less homogeneous population, which is more aware of its specific needs. This makes tension travel to levels that are closer to the citizens, so that decentralised governments and services assume a new dimension: that of distributors of community welfare.

& Keywords: Local government, local policies, welfare, community, involvement

-&-

Assessing conflict of interest policies and practices: a comparative review of nine EU countries

This article aims at summarising the different approaches used by nine EU countries to manage conflicts of interests in the public sector. In order to do this, a conceptual framework is developed where conflicts of interests are defined and located within the policies for preventing and fighting corruption. An analysis of the peculiarities of these policies within the whole area of public policies in democratic states is also supplied; basically, the strategies for managing conflicts of interests in the nine countries under survey are compared, judging their instruments by means of a set of predefined variables that include mechanisms for detection, investigation and sanction. The article ends with a series of recommendations and suggestions.

& Keywords: Corruption, conflicts of interests, European Union, institutional policies, sanction of corruption

Normas de publicación

1_Los trabajos se enviarán en soporte magnético en formato "word" a la siguiente dirección:

Administración & Ciudadanía
Servicio de Estudios, Investigación y Publicaciones
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid, 2 - 4
15707 Santiago de Compostela

Asimismo, se aceptará el envío de originales a través de correo electrónico a la siguiente dirección:
AC.egap@xunta.es

2_No se aceptarán trabajos enviados por fax ni versiones impresas sin ser acompañadas del correspondiente soporte electrónico.

3_Los soportes magnéticos remitidos deberán presentar las siguientes características:

_En el caso de disquetes y discos compactos, contener un único archivo o documento con el texto de la colaboración.

_En caso de envío por mensajería o correo ordinario, el disquete o disco compacto llevará rotulado, en el exterior, el nombre del archivo que denomina el trabajo y el nombre del autor o autores que lo remiten.

_Si se trata de archivos adjuntos enviados a través de correo electrónico, los datos de identificación del trabajo (título y autor) figurarán en el espacio reservado a "asunto" del mensaje de correo electrónico.

4_Los trabajos enviados al Consejo Editorial deben cumplir las siguientes condiciones:

_Ser inéditos y no tener comprometida ni prevista su edición en otras publicaciones.

_Estar redactados en gallego, español o inglés.

_Poseer una extensión mínima de 25.000 caracteres y máxima de 70.000 en el caso de artículos (incluyendo notas y referencias bibliográficas); y entre 3.000 y 10.000 caracteres en el caso de recensiones.

5_Todos los trabajos destinados a la sección principal de la revista (artículos, estudios, etc.) deben incluir, por este orden:

_Título con su correspondiente traducción al inglés, de no ser ésta la lengua empleada en la redacción del trabajo.

_Identificación del autor (nombre y apellidos y afiliación institucional).

_Resumen (máximo de 150 palabras) del contenido en el idioma en que se presenta el texto principal y traducción al inglés, de no ser ésta la lengua empleada en la redacción del trabajo.

_Sumario.

_Relación de cinco palabras claves que identifiquen las materias en las que se inscribe el trabajo. Estas palabras deben ser traducidas al inglés, de no ser ésta la lengua empleada en la redacción del trabajo.

_Cuerpo principal del texto.

_Bibliografía.

_Tablas, diagramas y cuadros.

6_Los trabajos destinados a la sección de recensiones deberán incluir, además de los datos de identificación del contribuyente (nombre y apellidos del autor de la recensión): autor, título, editorial, lugar y fecha de la obra recensionada.

7_Los textos deben presentarse mecanografiados a doble espacio, en formato A4.

8_Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados por sus autores en lo relativo a estilo.

9_Las notas figurarán a pie de página.

10_Las citas en el texto indicarán autor, año de la publicación y, en su caso, página entre paréntesis. Por ejemplo, (Peters, 2002: 123). En caso de cita de varias obras de un mismo autor o autores publicadas en el mismo año, se acompañará a la indicación del año una letra del alfabeto (comenzando por la "a"), que distinga cada una de las obras de ese mismo año.

11_La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (nombre del o de los autores; título completo, incluido subtítulo cuando corresponda; editor; ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente; etc.).

En la medida de lo posible, se sugiere seguir el siguiente modelo de presentación (en orden alfabético de apellido) con arreglo al sistema Harvard:

Libros:

Alesina et. al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

Artículos de libro:

Castles, F. G. 1982. «Politics and public policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.

Artículos de revistas

Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).

Documentos no publicados:

Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.

_Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar el URL respectivo y, de ser posible, la fecha de la consulta (día-mes-año):

Ej.:

http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

12_Todos los trabajos enviados deben incluir una indicación de la dirección postal del remitente.

Evaluación de trabajos_El Consejo Editorial someterá todos los materiales enviados a la revista (artículos y revisiones) a una evaluación anónima por parte de pares externos, expertos en el área científica en la que se sitúa el contenido del material recibido.

Derechos de Autor_ Aceptada la publicación de cualquier material (artículo o revisión) por parte del Consejo Editorial, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la editorial.

Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía**.

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso

el número / los números _____ en gallego en castellano

Deseo suscribirme a la revista **administración & ciudadanía**

en su versión electrónica. (Disponible en gallego, castellano e inglés) .

Nombre y apellidos _____

Entidad _____

DNI / NIF _____

Dirección _____

Población _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Fecha _____

Boletín de suscripción

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera, 2 - Nave 31

Pol. industrial El Malvar

28500 Arganda del Rey (Madrid)

☎ 91 872 93 90

☎ 91 871 93 99

correo electrónico:
egartorre@egartorre.com

web: www.egartorre.com

TARIFAS 2006	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío según tarifa vigente</i>	26,00 € <i>+ gastos de envío según tarifa vigente</i>	<input type="radio"/> Transferencia a la cuenta 2100 2960 0200032038 <input type="radio"/> Contra reembolso <input type="radio"/> Cheque a nombre de la editorial Egartorre, S.L. <input type="radio"/> Giro postal <input type="radio"/> Domiciliación bancaria
	Instituciones 108,00 € <i>+ gastos de envío según tarifa vigente</i>	36,00 € <i>+ gastos de envío según tarifa vigente</i>	
PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA	48,00 €	16,00 €	

Domiciliación bancaria

Fecha _____ Banco o caja _____

Número _____ Dirección de la agencia _____

Población _____

País _____ Número de cuenta _____

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la **editorial EGARTORRE, S.L.** con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la **revista Administración & Ciudadanía.**

FIRMA

Titular _____

Dirección _____

Población _____ Código postal _____



administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública



Escola galega de
administración
pública



XUNTA DE GALICIA

CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA