

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2018) Núms.79-82, págs. 1-89.

Ramio Matas, Carles
Universitat Pompeu Fabra

Los nuevos principios de un modelo de gestión del empleo público en España para una administración pública sostenible y contingente (2018-79, págs. 1-32)

Costela Sánchez, Álvaro
Liverpool BID Company

German Business Improvement Districts (BIDs) as a model for Spain (2018-80. págs. 33-48)

Bermejo Pérez, María Paz
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Políticas migratorias en Republica Dominicana: un desafío de gobernabilidad democrática (2018-81. págs. 49-65)

Prieto Egido, Miriam
Universidad Autónoma de Madrid

Valoración del profesorado de los efectos de las políticas para la mejora de la calidad de la educación chilena (2018-82. págs.66-82)

Reseña

Designing Public Policies: Principles and instruments
Michael Howlett
(págs. 83-89)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio
Palmira Chavero Ramírez
Ricardo García-Vegas
Cecilia Güemes
Álvaro Ramírez-Alujas

Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués
Roberto Castellanos Cereceda
Flavia Galvani Silva
Leandro Grass Peixoto
Efrén Guerrero Salgado
Juan Enrique Gutiérrez
Juana López-Pagán
Diego Pablo Pando
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

Los nuevos principios de un modelo de gestión del empleo público en España para una administración pública sostenible y contingente

Ramió Matas, Carles

Universitat Pompeu Fabra

 carles.ramio@upf.edu

Documento recibido:	30 julio 2017
Aprobado para publicación:	30 agosto 2017

Resumen

El objetivo de esta reflexión es ofrecer una nueva visión de la gestión de recursos humanos vinculada a una Administración pública del futuro en sintonía con los retos sociales, económicos, políticos e institucionales. La gestión de recursos humanos es el elemento más crítico de cara la calidad institucional y organizativa de la Administración pública. Puede ser la gran rémora que impida la renovación y modernización (tal y como sucede en España desde hace unas décadas) o puede ser la palanca de cambio para una regeneración absoluta de las administraciones públicas. Se trata de una materia de una enorme complejidad técnica pero, muy en especial, de una gran dificultad política y social. En referencia al caso español, en los siguientes apartados se va a intentar definir una hoja de ruta que contribuya a generar este relato en materia de gestión de personal, tanto a nivel político, como técnico, corporativo y sindical.

Palabras clave

Recursos humanos, gestión pública, gobernanza.

Abstract

In accordance with current challenges at social, economic, political and institutional levels, the objective here is to offer a new vision of Human Resource Management linked to a future Public Administration. Human Resource Management is one of the most critical elements in defining institutional and organizational quality of public administration. Human Resource Management can be a great hindrance to administrative modernization, or it can be the cornerstone for change and for an absolute regeneration of public administration. Human Resource Management confronts great technical complexities but fundamentally, it confronts with major political and social difficulties. In the following sections, taking into account the Spanish case, a roadmap will be proposed to help generate this new narrative, at several - political, technical, corporate, union - levels of analysis.

Keywords

Human resource management, public management, governance

Introducción

Las administraciones públicas están en una encrucijada en la que está en juego su propia supervivencia. La revolución tecnológica 4.0 está facilitando un gran empoderamiento ciudadano que se manifiesta no solo con la economía colaborativa sino también en otras dimensiones de carácter político, educativo y cultural. Las instituciones y organizaciones que ejercen de intermediarios sociales están en riesgo de desaparecer sino son capaces de generar un nuevo valor a sus contribuciones. Medios de comunicación, editoras de enciclopedias, universidades, entre otras están en riesgo de evaporización. Las administraciones públicas no son una excepción ya que fundamentalmente su papel es de intermediación entre la ciudadanía y el bien común o el interés general. Resulta obvio que no se hace referencia a su desaparición física sino a una potencial defunción conceptual en el sentido que pueden dejar de ser relevantes en las redes de gobernanza cada vez más complejas en las que comparten espacio con las empresas privadas, con las organizaciones sin ánimo de lucro y con diferentes modelos alternativos de organización social. Además, las administraciones públicas están en horas bajas por la impotencia de la política en resolver buena parte de los problemas y retos ciudadanos. El poder real está difuso en la economía y los partidos políticos no encuentran las palancas para generar las soluciones que exige la ciudadanía. Cada vez el Estado, en su acepción más amplia, es más irresponsable ya que no puede asegurar el trabajo, unas retribuciones dignas, la vivienda, las prestaciones sociales e incluso la seguridad a una sociedad cada vez más temerosa y crispada. La impotencia de la política y del Estado revierte de manera muy negativa en la Administración pública ya que su fuente principal de energía reside en la fuerza del poder político.

Muchos son los retos y la Administración pública carece de capacidad de reacción ya que está atenazada por un modelo organizativo y por un sistema de gestión de sus recursos humanos totalmente obsoleto. Los retos del siglo XXI no pueden enfrentarse con un modelo conceptual propio del siglo XIX. Pero además, la Administración pública se encuentra totalmente paralizada por capturas de carácter político, corporativo y sindical. A pesar de esta situación estructural tan negativa las administraciones públicas españolas han logrado durante los 40 años de singladura democrática prestar unos servicios públicos de una gran calidad y de forma bastante

eficiente y edificar un Estado del bienestar. Es un milagro solo explicable por el dinamismo de una clase política y de unos empleados públicos, dos colectivos injustamente desprestigiados socialmente, que han adoptado modernas formas de liderazgo y de gestión en la prestación de servicios públicos. Pero ambos no se han preocupado en exceso por lograr un mayor refinamiento institucional y por modernizar las anticuadas arquitecturas organizativas.

Durante la próxima década se va a producir un proceso de jubilación masiva de los empleados públicos y se estima que durante este periodo van a entrar un millón de nuevos efectivos. Trabajadores públicos que van a prestar sus servicios hasta el 2070. Esta es una enorme oportunidad de renovación del sistema que no se puede dejar escapar. Durante los próximos cincuenta años van a experimentarse cambios vertiginosos de la mano de las tecnologías de la información, de la robótica y de la biomedicina. El papel de la Administración pública va a ser distinto en el marco de una sociedad del aprendizaje y sus modelos organizativos deberán ser mucho más contingentes y, por tanto, adaptables a los cambios.

Pero estamos dormidos y las administraciones siguen con sus inercias, con sus tradiciones y sin ninguna expectativa de romper unas pautas culturales, institucionales y organizativas de carácter mineral. Si no se realiza ahora mismo un esfuerzo de análisis de prospectiva que impulse un proceso de cambio y de modernización rápida y radical la Administración pública puede perder el tren para los próximos cincuenta años. Y ello puede implicar su irrelevancia en las futuras redes de gobernanza público privadas. Es insensato que los empleados del futuro sean seleccionados con pretéritos sistemas memorísticos con temarios que van a perder su consistencia y vigencia en muy pocos años. Es incomprensible que los nuevos empleados públicos entren en un modelo organizativo y de gestión de recursos humanos totalmente obsoleto a nivel de vínculos (¿tiene sentido que la mayoría sigan siendo funcionarios?), de una falta clara de definición de competencias, de aptitudes y de actitudes, de una carrera administrativa y unas tablas retributivas insensatas y que residen en una burbuja autista y autárquica con relación al resto del mercado laboral. Van a entrar durante la próxima década jóvenes muy bien preparados, adaptados a la era digital y con enormes capacidades de aprendizaje. Pero pueden alistarse en un contexto de cultura institucional y organizativa tan anticuado que castre de raíz todas sus potenciales capacidades y en pocos años los transforme en empleados anticuados, rutinarios y corporativos.

Es ahora el momento de poner manos a la obra en la tarea de modernizar la Administración pública. Y no hacerlo como una impostura o de forma incremental como suele dictar la tradición. Nuestro modelo de Administración pública exige un cambio radical solo posible si se dinamita su modelo organizativo y, en especial, su sistema de gestión de recursos humanos. Hay que pensar de manera estratégica, con altura y con prospectiva. No estamos hablando de cambiar ligeramente los temarios y otros elementos vinculados a la gestión de recursos humanos. Estamos planteando descartar todo lo que hay ahora y definir un imaginativo modelo de futuro. Por ejemplo, ya deberíamos estar pensando en sistemas meritocráticos para el acceso de los robots (se especula que el treinta por ciento de los actuales puestos administrativos van a ser suplantados por robots) y en un modelo de gobernanza de la robótica.

Para implantar este cambio hace falta una gran valentía política para enfrentarse a inercias conservadoras de carácter corporativo y sindical. Pero no queda otra opción si queremos que nuestros hijos y nietos disfruten de los servicios públicos que nuestras generaciones han gozado hasta el momento. No se percibe que las empresas estén capacitadas, ellas solas, para defender el interés general. Tampoco se avista que los grupos sociales organizados puedan defender, en solitario o con las empresas, de manera transversal el bien común. Ambos grupos de actores van a ser imprescindibles para lograrlo pero bajo la batuta de unas administraciones públi-

cas, bajo el mando del poder político derivado de la democracia representativa, más modernas e inteligentes que puedan asumir lo que la literatura denomina el rol del metagobernador.

El objetivo de esta reflexión es ofrecer una nueva visión de la gestión de recursos humanos vinculada a una Administración pública del futuro en sintonía con los retos sociales, económicos, políticos e institucionales. La gestión de recursos humanos es el elemento más crítico de cara la calidad institucional y organizativa de la Administración pública. Puede ser la gran rémora que impida la renovación y modernización (tal y como sucede desde hace unas décadas) o puede ser la palanca de cambio para una regeneración absoluta de las administraciones públicas. Se trata de una materia de una enorme complejidad técnica pero, muy en especial, de una gran dificultad política y social.

Desde la segunda mitad del siglo XX y hasta principios del siglo XXI se han intentado introducir en la agenda pequeñas y muy esporádicas mejoras de carácter incremental que no han podido evitar que ahora tengamos un modelo caótico y anticuado. El último intento, la Ley Básica del Empleado Público (EBEP), que ahora tiene más de diez años de antigüedad, fue la postrera tentativa de carácter incremental. Pero a pesar que proponía interesantes novedades (regulación de la dirección pública profesional, carrera horizontal y evaluación del desempeño) no ha logrado implementar ninguna de estas tres propuestas que podrían haber mejorado algo el sistema de recursos humanos.

En un debate que mantuve hace poco tiempo con el ministro impulsor de esta ley, Jordi Sevilla, coincidió que la implantación de esta ley fue un fracaso y que quizás ya ha pasado el tiempo de las tímidas mejoras incrementales. El mundo avanza muy velozmente y nosotros respondemos al reto de la modernidad con pequeñas innovaciones que generan unas resistencias políticas, corporativas y sindicales como si representaran una auténtica revolución conceptual. Coincido con el exministro que ahora hay que intentar una estrategia de carácter mucho más radical, más disruptiva y aspirar a explosionar el actual sistema y proponer un nuevo modelo totalmente reformulado, sin capturas históricas conceptuales ni de los diversos intereses creados. Soy consciente que este trabajo va a generar polémica y que varios de los actores implicados se van a rasgar las vestiduras. No es mi objetivo generar discordia sino simplemente abordar de manera valiente este tema y contribuir a que, entre todos, pensemos opciones innovadoras, modernas y sostenibles en el tiempo. Obviamente puedo estar equivocado en muchas de nuestras propuestas que un debate serio, abierto y sin complejos van, sin duda, a mejorar su calidad y el nivel de acierto sobre la futura agenda de cambios a introducir en el sistema. Considero que será inevitable que algunas críticas, de raíz corporativa y sindical, caigan en la demagogia: no me extrañaría que sea acusado de "mata funcionarios", de precarizar el empleo público, de ser se u "ahoga pobres", de manifestar tendencias privatizadoras de carácter neoliberal, etc. Si estas críticas sucediesen ya puedo adelantar que serán injustas. Mi objetivo y vocación, durante ya varias décadas, reside en justo lo contrario: defender a las instituciones públicas y salvaguardar el empleo público y a los empleados públicos. Mi complicidad con el sistema y los valores públicos es absoluta. Y, precisamente por ello no hay que conformarse con seguir gregariamente los dictados contra reformistas, conservadores, corporativos o simplemente incrementalistas. La mejor forma de defender a las instituciones públicas es reconocer sus problemas y adoptar una posición proactiva que permita tomar la delantera, o al menos estar en sintonía, con los cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos. Contribuir a mantener el statu quo de una situación disparatada e insostenible implica colaborar en la decadencia y muerte conceptual de las instituciones públicas. Solo intentado escapar de la zona de confort estaremos en condiciones de contribuir, modestamente, a su renacimiento y sostenibilidad económica.

En un mundo cada vez más interconectado tanto a nivel tecnológico (economía de la información) y económico no puede existir un sector público totalmente descontextualizado del resto de organizaciones y de las reglas económicas y laborales del sector privado. Las administraciones públicas no pueden sobrevivir a nivel económico, social y político con un modelo laboral (reglas del juego, sistema retributivo y relaciones laborales) meridianamente distinto al sistema laboral nacional e internacional. Es lógico que existan algunas diferencias entre el empleo público y el empleo privado teniendo en cuenta las especificidades del sector público en relación al sector privado pero estas distinciones no pueden ser tan radicales como en la situación actual.

No es social ni políticamente sostenible un sistema de empleo público que siga residiendo en una burbuja autista en el que los salarios y las condiciones de trabajo sean tan favorablemente diferentes (y desfavorables en algunos casos concretos) a las que imperan en el sector privado. No es posible que pueda perdurar por mucho más tiempo que la gran mayoría de empleados públicos tengan unas retribuciones, salvo algunas excepciones, muy por encima a sus homólogos en el sector privado (entre el 20 y el 100 por ciento) y unas condiciones de trabajo (estabilidad en el empleo, régimen horario, horas trabajadas, vacaciones reales y sistema de relaciones laborales) radicalmente diferentes. No es socialmente sostenible y justificable que los precarios trabajadores privados mantengan con sus impuestos a una clase de trabajadores públicos con tantos privilegios. Y lo que no es socialmente sostenible tampoco lo es, en más o menos tiempo, a nivel político. Estas diferencias tampoco son sostenibles a nivel económico ya que encarecen los procesos y productos públicos muy por encima de los que provee el sector privado. Con este panorama solo hay dos escenarios de futuro ciertos y que son compatibles entre sí: la privatización de buena parte de la Administración pública y/o su decadencia como institución.

Desde un plano idealizado es cierto que el sistema laboral público, a pesar de algunas contradicciones, es socialmente más justo y más avanzado y que el modelo laboral privado, ya que éste último es el resultado de mutaciones a la baja durante las últimas décadas y es socialmente injusto y con algunos elementos que rozan el esperpento laboral. Es obvio que el sistema laboral privado actual pone en duda el modelo de Estado del bienestar e incluso pone en un dilema, en los países desarrollados, a la democracia y al propio modelo capitalista. El economista Antón Costas, en sus últimas conferencias, sostiene que nuestro modelo social, político y económico se sustenta sobre tres pilares totalmente interconectados e imprescindibles: Estado de bienestar, democracia y capitalismo. Si falla el primero decaen los otros dos pilares. Y el Estado de bienestar depende de un razonable mercado laboral privado tanto en retribuciones como en una cierta estabilidad. Está problemática es el gran reto a resolver en el futuro inmediato. Es posible, en una visión optimista, que el mercado privado en los países desarrollados logre salir de su actual laberinto y mejore las condiciones laborales y retributivas y éstas, curiosamente, se asemejen a las actuales que goza el sistema de empleo público. Para que ello sea posible, será imprescindible mantener unas administraciones públicas que sigan siendo potentes en el sustento de un Estado del bienestar (aunque sea precario) y que incrementen sus capacidades de inteligencia en materia de regulación.

La gran paradoja reside en que si, durante este proceso de transición de la denominada cuarta revolución industrial (industria 4.0), la Administración pública no recicla y adapta su régimen laboral puede no sobrevivir en condiciones a la misma. Hoy por hoy es impensable que el sistema laboral privado imite al público y dada la insostenibilidad de las actuales diferencias parece que no queda otra opción que el sistema laboral público emule algunos ítems (no todos) del mercado privado. Es, entre otros argumentos, una exigencia de las grandes magnitudes: el empleo público representa el 16,3 por ciento del mercado laboral. O Dicho de otra manera el sistema laboral privado es sobre unas cinco veces más grande que el régimen laboral público en la mayoría

de los países desarrollados (en España 3,1 millones de empleados públicos frente a 16 millones de empleados privados según los datos del INE para 2018).

Hay que dejar claro que la pretensión no es generar inestabilidad y retribuciones precarias en las administraciones públicas, ya que no contribuirían en absoluto a mejorar su calidad institucional, sino justo todo lo contrario, por más que su sostenibilidad económica parece que lo aconseje. De lo que se trata es que la Administración pública no resida por más tiempo en una galaxia laboral irreal e incluso enfermiza (por las capturas políticas, corporativas y sindicales) y a una distancia cósmica del resto del universo laboral. Lo que puede herir de muerte al sistema público no es solo su difícil sostenibilidad económica de su modelo de empleo sino su actual falta absoluta de un relato coherente, robusto y solvente. En los siguientes apartados se va a intentar definir una hoja de ruta que contribuya a poder generar este relato en materia de gestión de personal tanto a nivel político, como técnico, corporativo y sindical

1. El ingrediente político de la gestión de recursos humanos

En España, el ingrediente político de la gestión de recursos humanos debería tener un carácter político al máximo nivel, una gran visión estratégica y de prospectiva, y asentarse en un solvente discurso institucional (de lealtad y defensa política de las instituciones). En cambio, la política debería abandonar de manera definitiva sus tradicionales mecanismos de tactismo, de clientelismo, de falta de valentía y de un insensato intervencionismo en ámbitos excesivamente técnicos.

En primer lugar, la política de personal debería ser una competencia asociada al máximo nivel político de cada Administración pública. Si se trata de un ayuntamiento la tiene que liderar el alcalde, si es una comunidad autónoma o la Administración General del Estado (AGE), su presidente del gobierno. Tradicionalmente a la política le cuesta mucho entender esta exigencia que está totalmente fuera de duda desde un plano conceptual desde hace mucho tiempo. La reforma y mejora de la Administración pública estimula siempre resistencias por inercias y capturas diversas generando una gran profusión de actores administrativos y políticos que poseen materialmente capacidad de veto. La condición necesaria (y no siempre suficiente) para superar está caótica coalición de jugadores con veto y con tendencias castradoras es que el máximo responsable político de la Administración lidere personalmente la reforma con la colaboración de los niveles políticos especializados en la materia. Los cambios en la gestión de recursos humanos representan la piedra angular de cualquier reforma y mejora administrativa. Es más: cualquier cambio en la gestión de recursos humanos tiene el impacto psicosocial y político como si fuera ella misma una gran reforma administrativa.

En segundo lugar, la política y la cultura política, deberían abandonar definitivamente su lógica clientelar con relación a la Administración pública. La modernidad en el sistema público reside en dotarse de un modelo conceptual (sea este burocrático, gerencial, regulador o de gobernanza) que permita superar el modelo de organización social natural que se fundamenta en el clientelismo. La batalla contra el clientelismo no es una lucha anticuada sino que es un esfuerzo y aspiración tanto del pasado, como del presente y del futuro. Es una batalla infinita que deben librar las instituciones públicas (y también las privadas si desean ser modernas y competitivas) ya que va contra la naturaleza e inercia social. Los partidos políticos siguen también esta inevitable tendencia social hacia el clientelismo. De hecho presentan este instinto de manera más acusada que las otras organizaciones públicas y privadas. Al fin y al cabo el objetivo de un partido político es seleccionar y filtrar, entre sus afiliados y simpatizantes, a unas élites que son las que van a dirigir el propio partido y las que aspiran a ocupar los puestos políticos en el gobierno cuando alcancen el poder institucional. Es totalmente lógico que la selección de estas élites no se haga solo bajo el principio meritocrático ya que en los partidos

políticos están también presentes los valores ideológicos y la lealtad a los mismos y a los líderes. Los valores e ideología que dominan en cada momento en un partido político van asociados a élites y efectivos que los han construido y que han logrado que sean los predominantes. Y la batalla ideológica no tiene por qué ser estrictamente meritocrática. Es decir, en los partidos políticos hay una tendencia no solo natural sino lógica y necesaria permeable al clientelismo. Siempre habrá afectos y desafectos a una determinada visión política y a unos líderes. Pero una cosa es como operen a nivel interno los partidos políticos y otra muy distinta en cómo tienen que comportarse sus líderes una vez acceden al gobierno de las instituciones públicas. Por más difícil que sea los líderes políticos con responsabilidades institucionales deben mudar su rol político hacia un rol más institucional. Como ello es muy difícil, ya que depende de la generosidad y de la cultura política e institucional de muy diversas personalidades políticas, la única manera de lograrlo es modificando no solo la cultura política sino cambiando las reglas del juego institucional. Es imprescindible que en las acciones de gobierno se sucedan momentos de generosidad política hacia las instituciones. Momentos disruptivos con la cultura política tradicional en la que los políticos renuncien a su capacidad patológica de influencia que implica precarizar de solvencia técnica y de seguridad jurídica a las instituciones públicas. Por ejemplo, hay que suprimir los sistemas espurios de selección de empleados públicos por otros estrictamente meritocráticos, hay que regular la dirección pública profesional para que las élites administrativas accedan por mérito y no de manera heterodoxa, etc. Es difícil pero la política y los políticos deben regular contra sus potenciales capacidades institucionales (regular contra natura) para evitar al máximo las medidas políticas discrecionales y arbitrarias. Esta dinámica es la que han logrado ya los países de nuestro entorno que poseen instituciones más avanzadas.

En tercer lugar, la política debería otorgar a las políticas de recursos humanos (y en general a todas las políticas internas de carácter institucional) una visión más estratégica y prospectiva (a largo plazo). La política ya hace tiempo que reconoce que hay políticas públicas que operan a largo plazo y que no pueden ser lugar de constante confrontación y cambios de orientación de carácter táctico y coyuntural. Por ejemplo, es sabido que la política energética es a muy largo plazo y que no puede cambiarse cada legislatura. Lo mismo sucede con el desarrollo de las infraestructuras básicas de un país.

Para impulsar estas políticas públicas tan delicadas y fundamentales el gobierno del momento hace un esfuerzo de análisis de prospectiva a largo y a muy largo plazo para fundamentar su decisión. Como ésta va a afectar a varias legislaturas suele pactar y consensuar unos acuerdos con los partidos con más fuerza representativa del arco parlamentario. En este sentido, se trata de entender que las políticas institucionales de carácter interno (y la de recursos humanos es la más sensible y crítica de ellas) son exactamente como la política energética o el impulso de nuevas infraestructuras: es una política de país que hay que pensar muy bien tanto en estrategia como en prospectiva y que hay que consensuar políticamente sus elementos más fundamentales. Esto no se hace, desgraciadamente, en nuestro país con políticas como la educativa que cambia de manera radical casi cada legislatura. En cambio, en materia de política de recursos humanos el problema es exactamente el contrario: a nivel estratégico jamás de suele alterar como si fuera una realidad geológica intocable a la que solo hay que dar respuesta táctica y a muy corto plazo a las periódicas incidencias naturales que pueden generar catástrofes en el terreno.

Por ello se realizan caóticos y arbitrarios pequeños movimientos de tierra que generan un modelo geológico cada vez más insensato y endeble. Por tanto, no se atiende nunca a la necesidad que cada dos décadas hay que cambiar el modelo de recursos humanos para que sea funcional a las necesidades de las administraciones públicas. Cambia el entorno, se modifican las necesidades sociales se alteran las políticas y los servicios públi-

cos pero el patrón de gestión de recursos humanos no se cambia nunca salvo pequeños aspectos sin ninguna orientación estratégica que cada vez hacen más caótico e insostenible el modelo.

En cuarto lugar, hace falta una política valiente, entregada y generosa para hacer frente a un nuevo modelo de recursos humanos. Hay que ser valiente para reformar este sistema ya que las resistencias políticas, corporativas y sindicales siempre son enormes. El sistema es, de manera natural, conservador. Cambiar de modelo genera unos elevados costes políticos de desgaste y unos beneficios que difícilmente van a disfrutar los políticos reformadores ya que las externalidades positivas solo se muestran a largo plazo. Por tanto, esta implicación política en la reforma va contra natura de la racionalidad política que suele ser cortoplacista. Pero hay que hacerla ya que, al fin y al cabo, gobernar no es más que defender al bien común y el interés general, mucho más allá de la miope calculadora política. Es un tema de buenos valores políticos que deben contribuir a superar la mirada en corto propia de la política.

Finalmente, la política debería diferenciar claramente lo que es política de recursos humanos en mayúscula de lo que es política de recursos humanos en minúscula. Desde casi siempre la primera se deja inédita y la segunda se atiende de manera reactiva (para solucionar engorrosas incidencias y presiones de cada momento) o de manera proactiva (para lograr coyunturalmente más influencia política en la Administración). Es el mundo al revés de lo que se requiere realmente de la política a nivel de gestión de recursos humanos. Política de recursos humanos trata de preocuparse al máximo nivel político de realizar los grandes cambios para adaptarse al presente y adelantarse al futuro. También trata de defender el nuevo modelo de los reiterados ataques retrógrados de carácter corporativo y sindical. Si hay una auténtica política en mayúscula de recursos humanos no hace falta que exista una política en minúscula sobre esta materia. Este es el otro gran cambio que debe atender en este ámbito la política: dejar que las decisiones concretas de cada momento las decidan los expertos y sus unidades especializadas. No es necesaria, por perniciosa, una presencia política en debates que debería ser estrictamente de carácter técnico.

Por ejemplo, carece de sentido, que las negociaciones de carácter laboral sean lideradas por los políticos. Los políticos ni saben ni pueden ejercer el rol de la patronal. Los políticos no son empresarios ya que no son ni propietarios ni ponen en riesgo su capital. Los propietarios son los ciudadanos que son los patrones reales de las instituciones públicas. Es obvio que los ciudadanos tampoco pueden ejercer de patronal. Esta situación tampoco es tan atípica y distinta a la del sector privado. La mayoría de las grandes empresas no poseen patronos en el sentido clásico ya que este rol está en manos de miles de accionistas.

Como los accionistas, al igual que los ciudadanos, no pueden ejercer con garantías esta función lo delegan a unos directivos profesionales especializados en negociación laboral. Y en nuestro caso hemos supuesto erróneamente que estos delegados son los políticos en el gobierno cuando son los representantes que deben decidir el qué de las políticas y no necesariamente implicarse en el cómo de un ámbito tan técnico y especializado como es la negociación laboral.

En definitiva, el poder político debería delegar a un personal técnico y altamente profesionalizado que de manera bastante independiente fueran los que se encargaran de la negociación laboral. Solo cuando ésta alcanzara muchos decibelios haría falta una cierta implicación política. Este nuevo modelo de relaciones laborales permitiría blindar a los cargos políticos en el sentido que no sean tan vulnerables a presiones y capturas de carácter corporativo y sindical y poder dedicarse a preservar el bien común y el interés general. Lo mismo que se propone para las relaciones laborales debería implantarse para los sistemas meritocráticos de selec-

ción y para el acceso a la función directiva (regulada y gestionada por unidades o agencias independientes del poder político), en la definición y gestión de la carrera administrativa y en la evaluación del desempeño.

2. El volumen del empleo público en el futuro: un análisis de prospectiva

La nueva organización del trabajo que emana de la revolución digital (tecnologías de la información), el incipiente pero contundente impacto de la robótica y los sistemas de colaboración público y privada debería alterar de inmediato el redimensionamiento del empleo público. En este tema es totalmente indiscutible que la Administración pública no puede vivir instalada en su propia burbuja autista y autárquica.

En España, la Administración pública del presente ya es una organización digital al mismo nivel o incluso a un nivel más avanzado que algunas organizaciones privadas. Los ciudadanos se relacionan con ella, en su gran mayoría, de manera digital. Es decir, de forma confortable, eficaz y eficiente. En cambio, lo que no ha sucedido con la misma firmeza es que la organización interna de la Administración y sus mecanismos de organización y gestión de recursos humanos se hayan sincronizado con este esfuerzo general de modernización por la vía digital. Se sigue operando con el mismo marco organizativo, de competencias del personal, de formación, de acceso, de carrera administrativa y de evaluación del desempeño que antes de la modernización digital. Lo mismo sucede a nivel de dimensionamiento del volumen y distribución por ámbitos y perfiles profesionales de la Administración pública. No se puede residir por más tiempo en un modelo digital con una organización del personal de carácter clásico y analógico.

Por otro lado, el impacto de la robótica va a afectar a las organizaciones de servicios (como la Administración pública) durante los próximos quince años de una manera espectacular. Los pronósticos más conservadores anuncian que el 30 por ciento de los actuales puestos de trabajo van a desaparecer por la robótica (taxistas, conductores de autobuses, camareros, administrativos e incluso cirujanos, arquitectos, etc.). Algunos informes más radicales anuncian que van a desaparecer más del 50 por ciento de los puestos de trabajo actuales. Las administraciones públicas no pueden adoptar un rol reactivo ante la revolución de la robótica del mismo modo que ya lo han mostrado, desgraciadamente, con el cambio de paradigma digital.

Por último, la colaboración público-privada sea por la vía más usual de la externalización (donde la titularidad de los servicios sigue en manos de la Administración y hay una relación asimétrica en favor de la dimensión pública) hasta los partenariados público-privados (que se basa en la simetría entre operadores públicos y privados, donde ambos comparten riesgos y beneficios y entre los que tiene que existir una complicidad propia de socios). Esta colaboración ha sido hasta el momento muy imperfecta ya que la Administración pública ha recurrido a ella de manera reactiva, para escapar de sus problemas, y no de forma proactiva, es decir: para buscar más eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y en las actuaciones públicas. Precisamente la mayoría de las externalizaciones han sido reactivas por temas vinculados a la gestión del personal. Se ha recurrido durante las últimas décadas de forma muy intensa a la externalización para escapar de un modelo caduco de recursos humanos. Los principales alicientes de la externalización (Ramió, Salvador y García, 2007) han sido: la imposibilidad de contratar nuevos empleados públicos (bien sea por una visión dogmática en la que se considera que hay un exceso de empleados públicos, bien por los ocho años de crisis económica en los que se congelaron las ofertas de empleo público), el elevado coste de los empleados públicos (derivado de salarios altos en los puestos bajos de la Administración y, en especial, de unas condiciones de trabajo muy benevolentes y paternalistas –jornadas laborales, sistemas de conciliación, días de asuntos propios, etc.-) y por las rigi-

deces barrocas del modelo de gestión (inamovilidad, lógicas feudales y corporativas, etc.). Carece totalmente de sentido que la Administración pública haya apostado decididamente por la externalización por motivos reactivos vinculados con una mala organización y gestión de recursos humanos y no de manera proactiva para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos.

Es decir, decidimos cambiar de manera radical el modelo de Administración, de gestión directa a gestión relacional, no para abordar un nuevo marco conceptual más moderno sino por la pereza e incapacidad de mejorar la organización y los mecanismos de gestión de los recursos humanos. Esta situación es incomprensible e injustificada y ha afectado negativamente a la propia dinámica externalizadora ya que esta se realiza de manera frívola sin las garantías mínimas en la capacidad de control y de evaluación de las propias administraciones públicas. Si el modelo de gestión de personal era ya anticuado para organizaciones públicas prestadoras de servicios ahora es todavía más anacrónico para organizaciones que operan en redes complejas, públicas y privadas, en el diseño de políticas y en la prestación de servicios públicos.

Atendiendo a estos tres elementos, las grandes bases conceptuales en relación con el volumen, redistribución interna y competencias de los nuevos empleados públicos debería seguir los siguientes elementos:

- *Muchos menos empleados públicos que ahora:* Parece evidente que la Administración pública del futuro va a requerir un volumen de empleados públicos mucho menor que el actual. La nueva organización del trabajo derivada de la Administración digital debería implicar de forma casi inmediata la supresión de una parte importante del personal administrativo y auxiliar administrativo (actualmente catalogados como C1 y C2). La supresión de buena parte de estos perfiles puede significar la reducción aproximada de una 10 por ciento del total de los empleados públicos de manera casi inmediata. Por otra parte la robotización debería afectar a largo plazo, en un horizonte de unos 15 a 20 años, la reducción de un 30 por ciento de los actuales puestos de trabajo.

La robotización puede afectar a colectivos cuantitativamente muy relevantes: fuerzas armadas, fuerzas de seguridad del Estado, personal penitenciario, empleados de correos, docentes, personal sanitario (médicos y personal de enfermería), empleados de oficios y de conserjería (agrupaciones profesionales o antiguo grupo E), trabajadores de empresas públicas del transporte (conductores). Finalmente la mayoría de personal C1, C2 y de agrupaciones profesionales que no se vean afectados por la digitalización o por la robótica seguramente podrán ser externalizados hacia organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. Las externalizaciones de determinados ámbitos de gestión (transporte, sanidad, educación, servicios sociales, etc.) podrían reducir aproximadamente en un 20 por ciento más el volumen de los actuales empleados públicos. Obviamente se trata de datos aproximados y con evidentes ingredientes de especulación de carácter prospectivo pero no sería raro contemplar un escenario de futuro a 20 años vista que implicara la reducción del 60 por ciento del volumen actual de empleados públicos.

A esta reducción tan importante habría que incorporar el incremento derivado de nuevos perfiles profesionales: a los actuales gestores tecnológicos habría que añadir personal especializado en gestión de la información y de la inteligencia artificial: desde analistas de *big data* hasta otros analistas de información, diseñadores y gestores de la robótica, controladores y evaluadores de los sistemas externalizados y, finalmente, otras profesiones que todavía son desconocidas. Estos nuevos colectivos profesionales podrían suponer el incremento de un 10 por ciento de efectivos de personal. Entra la reduc-

ción y el incremento el resultado final podría acercarse a una reducción del 50 por ciento del actual volumen de personal. Es decir, podríamos pasar en España de los 3,1 millones actuales de empleados públicos a un 1,5 millones. Todo ello sin menoscabo de la calidad de los servicios públicos, atendiendo a la renovación profesional derivada de la modernización de la Administración pública. Además, no todas las disminuciones de los puestos de trabajo implicarían su desaparición del mercado laboral sino que una parte significativa mudaría su vinculación pública hacia una vinculación privada pero destinada a prestar servicios públicos.

- *Mucho más cualificados*: El personal que permanezca al servicio de la administración pública en el futuro tendrá un perfil muy mayoritario de elevada cualificación. No parece exagerado afirmar que los empleados públicos del futuro serán aquellos que aporten elevado valor público y ello implica que la gran mayoría, cerca del 90 por ciento, sean titulados superiores (con grado o máster universitario exigible en el acceso). La Administración del futuro debe hacer una apuesta contundente por la inteligencia institucional: puestos de gestores de alto nivel, analistas de información, especialistas en tecnología de la información, de la robótica, de la inteligencia artificial, gestores de complejas redes de gobernanza, etc.
- *Nuevos ámbitos profesionales a promover*: los nuevos ámbitos profesionales a promover en el futuro tienen dos vínculos en común: la inteligencia institucional y la aportación de valor público. La Administración pública del presente y del futuro debe asumir el rol de metagobernador en un contexto de gobernanza compleja. Por ejemplo habría que ir definiendo al menos dos nuevos ámbitos funcionales de empleados públicos: gestores de información vinculados a la gestión pública-privada y gestores de inteligencia artificial y de robótica.
- *Especial referencia a los profesionales de la educación y de la sanidad*: estos dos ámbitos agrupan un volumen enorme de empleados públicos y van a recibir un gran impacto derivado de las tecnologías de la información, de la robótica y de la inteligencia artificial. En relación con el personal docente, éste debería reciclarse en las nuevas tecnologías docentes y en aportar un nuevo valor en su desempeño docente: más que impartir conocimientos que están disponibles en la red deberían ejercer de coach a los alumnos en el marco de la sociedad del aprendizaje. Quizás en este ámbito no tenga sentido reducir el volumen del personal docente pero si renovarlo profesionalmente para que pueda aportar más valor y una atención más personalizada en los procesos de aprendizaje de los alumnos.

Esta renovación tecnológica podría implicar una mayor productividad de los docentes y así, poder abandonar el modelo de educación fordista con un fracaso escolar de más del 30 por ciento hacia una educación personalizada que podría reducir de manera muy notable el fracaso escolar. En relación con el personal sanitario el impacto de las tecnologías de la información, de la inteligencia artificial y de la robótica también va a impulsar una radical renovación profesional y también, probablemente una notable disminución del volumen de personal (enfermos monitorizados desde su domicilio, robots de asistencia sociosanitaria a domicilio, robotización de la cirugía, etc.).

En este sentido, la inteligencia artificial y la robótica pueden lograr hacer sostenible económicamente un sistema de sanidad pública que deberá abordar en los próximos años el reto del envejecimiento de la población. Las estimaciones es que el coste económico de esta atención a los ancianos puede generar un incremento del gasto sanitario del 13 por ciento del PIB en España durante las tres próximas décadas (Ramíó, 2017; Wallance, 2015). Una buena utilización de la inteligencia artificial y de la robó-

tica en el sector sanitario pueden reducir a la mitad o a un tercio esta futura y prevista presión económica.

3. Sobre el grado de funcionarización

En España, el vínculo jurídico de los empleados públicos es proceloso: funcionarios, laborales, interinos, laborales temporales e incluso personal becario. A ellos hay que añadir los puestos de carácter político como son los altos cargos y los eventuales. Actualmente la distribución de los vínculos profesionales es totalmente caótica dando lugar a que puestos de trabajo con las mismas competencias sean ocupados arbitrariamente por funcionarios, laborales, interinos o laborales temporales. Es decir, profesionales que desempeñan exactamente la misma función pero que poseen derechos, obligaciones y expectativas muy diferentes y, en su mayoría, injustificadas.

El modelo viene a representar una matriz con dos dimensiones: personal funcionario versus personal laboral y personal fijo versus personal temporal. Ambas dimensiones no están ordenadas: idénticos perfiles profesionales tanto para funcionarios como para laborales, y personal temporal (como es el caso de los interinos) que a pesar de ser excepcional en volumen y tiempo hay administraciones públicas que poseen más del 25 por ciento de sus empleados que son interinos y un número nada despreciable de los mismos tiene más de 20 años de permanencia en la interinidad. Solo la Administración pública admite oxímoros como un interino que, en la práctica, es permanente. Esta mezcla y desorden de vínculos jurídicos injustificados es el resultado de no poseer ningún modelo conceptual y de recibir el impacto de modas, con filias y fobias, de cada momento histórico. Por ejemplo las Comunidades Autónomas más primerizas tenían la ilusión de generar una función pública propia y optaron por la funcionarización. Luego, desilusionas con las rigideces del estatuto de funcionario optaron por laboralizar sus nuevos efectivos.

Posteriormente, se desilusionaron con el modelo laboral (tan rígido en la práctica como el de funcionario pero con más exigencias laborales) y optaron de nuevo por la funcionarización. La desidia en la convocatoria de oposiciones implicó la compañía voluminosa y de carácter estructural de los interinos. Varios periodos geológicos que han contribuido a configurar una corte del terreno en gestión de recursos humanos totalmente caótico. Solo de esta manera se explica las diferencias entre las Comunidades Autónomas: por ejemplo, en Navarra la gran mayoría de sus empleados son funcionarios ya que, una autonomía de las más primerizas y de escasas dimensiones, se institucionalizó muy rápido. Cataluña tiene de todo ya que su proceso de institucionalización fue lenta y fue implementando las modas del momento: primero funcionarizar, luego laboralizar y, posteriormente funcionarizar pero todo ello de manera poco eficaz dando lugar una gran bolsa de interinos.

La Comunidad de Madrid, la autonomía de institucionalización más tardía, se desarrolló en el periodo de la moda laboralizadora y la gran mayoría de su personal tiene un carácter laboral. La AGE, por su lado, fue impermeable a las modas y producto de las capturas de su historia y por el alto nivel estratégico de sus competencias, la gran mayoría de su personal es funcionario. Las administraciones locales deficitarias de potentes unidades de selección y de gestión de recursos humanos optaron por la vía más sencilla de selección de la mano de los laborales. Por esta razón cerca del 80 por ciento de los empleados públicos locales son laborales. Mucha diversidad pero ningún marco conceptual sólido. Los elementos explicativos residen en elementos tan poco solventes como las modas (lo que implica tactismo), las capturas e inercias históricas, la comodidad derivada de la precariedad organizativa y algunas tendencias clientelares de carácter relativamente excepcional.

Es obvio que la Administración pública del presente y del futuro debe ser mucho más ordenada a nivel de vínculos jurídicos siguiendo los siguientes cinco principios:

- *Un volumen muy reducido de personal con un estatuto especial (funcionarios):* ser funcionario implica poseer un estatuto especial, con derechos y obligaciones distintas al del resto de los empleados. Para que se pueda aplicar un régimen especial debería argumentarse mediante elementos profundos y muy bien justificados. Es errónea esta la concepción clásica de que lo usual es que en la Administración pública trabajen funcionarios y, en cambio, excepcional que existan laborales. Lo normal debería ser justo lo inverso: en la Administración pública, al igual que en el sector privado, prestan sus servicios el personal laboral y solo para situaciones excepcionales, en las que se requiere de una protección especial, deben ser ocupados por funcionarios. Para que un puesto de trabajo sea catalogado como de funcionario debería implicar uno de estos dos requisitos: a) puestos de trabajo asociados a funciones de autoridad (jueces, fiscales, policía, fuerzas armadas, personal penitenciario, inspectores de hacienda, etc.); b) puestos de trabajo que están muy próximos o adheridos a los puestos de carácter político de la Administración y que, por tanto, deben gozar de una protección especial para evitar la discrecionalidad, la arbitrariedad y las tendencias clientelares potencialmente asociados al poder de carácter político. Estos funcionarios, la mayoría puestos de elevado nivel y de mando en la estructura administrativa (también puestos de carácter auxiliar que ejercen funciones de secretaria administrativa o similar de apoyo a los cargos políticos) deben estar protegidos para que puedan defender sus posiciones técnicas y de neutralidad institucional. Los puestos de trabajo que se encuentren dentro de estos dos supuestos deben ser ocupados por funcionarios y el resto por laborales. Esta distribución implicaría que al menos el 80 por ciento de los empleados públicos deberían ser laborales y solo un reducido segmento funcionarios. No tiene ningún sentido, por ejemplo, que el personal sanitario o docente sean funcionarios (estatutarios y funcionarios docentes) ya que estos colectivos ni ejercen funciones de autoridad (vinculados a las competencias de soberanía y de coerción de la Administración pública) y, además, están totalmente alejados de los puestos de carácter político.
- *La gran mayoría de los empleados públicos deberían ser laborales:* el punto anterior supone que la mayoría de los empleados públicos deberían ser personal laboral. En este caso habría que aprovechar toda la flexibilidad que aporta la regulación laboral de los trabajadores sin ningún tipo de cortapisa previa que limitara esta elasticidad. Es decir, un tipo de empleados que tanto en la teoría como en la práctica tendrían idénticos derechos y obligaciones que los trabajadores del sector privado. A nadie se le escapa las ventajas de esta opción para la organización de la Administración pública a la hora de redefinir plantillas y reasignar al personal en función de las necesidades de cada momento. No hay que renunciar a ningún elemento de plasticidad organizativa que aporta el régimen laboral. Al contrario, hay que aprovecharlo en aras a la eficacia y a la eficiencia de las políticas y de los servicios públicos. De esta manera la Administración pública podría trabajar por proyectos sin ningún tipo de problema ni de cortapisa. Este colectivo solo tendría dos características especiales y distinticas con relación al sector privado por prestar sus servicios en la Administración pública: primera, el proceso selectivo sería totalmente meritocrático y, por tanto, basado en los principios de igualdad, capacidad y mérito. La segunda especificidad no sería formal sino tácita: la estabilidad de facto en el empleo. En el mundo laboral contemporáneo el gran problema es la estabilidad en el empleo (durante el año 2017 el 25 por ciento de los contratos laborales tuvieron una duración de una semana o menos) pero el sector público, mucho más estable y menos contingente en términos absolutos, puede garantizar en la práctica una estabilidad de carácter casi vitalicia. Este sería el gran aliciente para que perfiles profesionales

más competitivos accedieran a superar un proceso público de carácter meritocrático. No se trata en absoluto de mimetizar la actual estabilidad de carácter mineral del personal laboral público. El nuevo personal laboral estará sujeto a las contingencias (funciones anacrónicas que implican la supresión de determinados puestos de trabajo, despidos en situaciones muy excepcionales de crisis como la iniciada en el 2008, robotización, etc.) del mismo modo que un empleado del sector privado. Pero a nadie se le escapa que las situaciones de despido por motivos exógenos suelen ser en la Administración pública muy excepcionales y de carácter muy reducido. Obvio que queda la puerta abierta a despidos, objetivables y con todas las garantías jurídicas, por comportamientos sancionables o por muy bajo rendimiento profesional. La idea es que la Administración pública del futuro debería comportarse como una empresa socialmente responsable con sus empleados. Sin paternalismos de carácter político, corporativo o sindical pero sí pactando con sus empleados que si ellos actúan con profesionalidad y están abiertos a un continuo reciclaje tienen asegurada una vinculación laboral de carácter permanente.

- *La supresión de la temporalidad estructural:* Un sistema flexible y contingente de función pública debería dejar totalmente de lado la temporalidad estructural de la que adolecen actualmente muchas administraciones públicas. Los sistemas de selección, aunque meritocráticos, deberían ser muy fluidos y ya no habría argumentos para justificar sistemas de precarización artificial del empleo público.
- *La inevitable entrada en el sistema público del autoempleo:* Finalmente, la Administración pública no puede estar descontextualizada de la aparición de nuevas formas de contratación, acordes con el auto empleo y la especialización creciente. “No imagino a la administración pública contratando *community managers* por oposición. De hecho, se trata de incorporar figuras que no existen en la administración actual, por lo que el sistema tradicional no bastará para la selección. Tampoco resultará adecuado el sistema de acceso actual para valorar la capacidad de trabajar en equipos de alto rendimiento. Nuevos perfiles, nuevas necesidades, nuevas realidades. El auto empleo parece la tendencia, y la Administración no podrá mantenerse al margen. El profesional cualificado no trabajará para un solo empleador. La Administración tendrá que contratar profesionales muy cualificados de manera puntual, sin vincularse a una relación a largo plazo” (Anson, 2017). En este sentido, no consideramos que en el futuro la opción del auto empleo pueda ser mayoritaria en Administración pública pero sí que debería estar también presente para el desarrollo de proyectos concretos y esporádicos. También puede ser una opción muy útil para organizaciones públicas diminutas (ayuntamientos, algunos organismos autónomos, etc.) que pueden compartir entre ellas a profesionales muy específicos y cualificados que opten por el auto empleo.

4. La estructura salarial y las condiciones de trabajo

La actual estructura salarial de los empleados públicos en España no sigue parámetros racionales y es el resultado de una falta de política, de una gestión reactiva permeable a presiones políticas, corporativas y sindicales. Veamos algunos ejemplos de la arbitrariedad actual en la retribución económica de los empleados públicos:

- Diferencias retributivas entre niveles de administración: se producen incompresibles diferencias retributivas por niveles de administración. En la AGE las tablas retributivas son más bajas que en una buena parte de las Comunidades Autónomas y que en la Administración local. Las administraciones territoriales son muy diversas y una parte de ellas (en su mayoría en el sur y centro peninsular) tienen unas

retribuciones parecidas a las de la AGE. Pero las administraciones del norte y del mediterráneo poseen unas retribuciones que pueden llegar a ser entre el 20 y el 40 por ciento superiores a las de la AGE. Pongamos el ejemplo de los cuerpos policiales: si tomamos como base el sueldo de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, hay numerosos ayuntamientos que retribuyen a sus policías locales un 35 por ciento más por desarrollar unas funciones bastante menos complejas. Y en el caso de la Ertzaina y de los Mossos d'Esquadra, con funciones idénticas a las de los cuerpos de seguridad del Estado, sus retribuciones están por encima en un 70 por ciento. Es decir, las diferencias retributivas por niveles de administración pueden llegar a ser muy significativas.

- Diferencias retributivas entre funcionarios y laborales: las diferencias en este ítem no parecen ser relevantes, menos aún porque en vía de negociación colectiva se equiparan habitualmente, sobre todo en el sector público. Más aún con los acuerdos de condiciones comunes. Pero, en todo caso sí que existen algunas diferencias de carácter formal que pueden afectar a las retribuciones, como por ejemplo: a) los funcionarios poseen retribuciones básicas y complementarias (por ejemplo, complemento de destino y específico). Los laborales no tienen, en principio, esa estructura. b) Pagas extras, dos al año, pero en los funcionarios son íntegras (básicas y complementarias) y, en cambio, los laborales no poseen esa garantía. c) Servicios extraordinarios y horas extras, los laborales tienen límites por el estatuto de los trabajadores. d) Las indemnizaciones por razón del servicio no existen en derecho laboral, se llaman percepciones extrasalariales.
- Injusticias retributivas entre el personal altamente cualificado con respecto al personal de carácter auxiliar o de oficios: los empleados que ocupan puestos de trabajo de carácter administrativo o auxiliar (C1 y C2) y de oficios y conserjería (antiguo E) tienen, en general, unas retribuciones entre un 20 y un 30 por ciento superiores a las de sus homólogos en el sector privado. Hay algunos casos que las diferencias entre sector público y sector privado son mucho más acusadas como pueden ser, por ejemplo, los conductores de compañías públicas de transporte que pueden llegar a tener sistemas retributivos que son casi el doble del de sus equivalentes en el sector privado. En cambio, el personal que ocupa las escalas superiores (A1 y A2) tienen unas retribuciones que suelen ser equivalentes o más bajas que la de sus pares en el sector privado. Pero en algunos casos, cuantitativamente muy importantes, las retribuciones de los técnicos superiores de las administraciones públicas están por encima del mercado privado. Este es el caso del personal docente (en todos sus niveles) y del personal sanitario con retribuciones superiores en un 20 por ciento a los del sector privado. Pero en otros ámbitos técnicos y, en especial, en los cuerpos de gestión las retribuciones públicas suelen ser más bajas que sus paralelas en el sector privado entre un 20 y un 30 por ciento.
- Diferencias retributivas entre los ámbitos de principal versus agente: la parte de la Administración pública que ejerce las funciones de principal (ministerios, consejerías o el núcleo de un ayuntamiento) tiene como responsabilidad la definición de la estrategia, los objetivos y el control del sistema público. Los agentes (agencias ejecutivas, organismos autónomos, empresas públicas, consorcios o fundaciones públicas) ejecutan las directrices del principal. Esta distribución de roles implica, usualmente, que los empleados públicos de los cuerpos superiores ejerzan competencias más estratégicas y más complejas si están ubicadas en un organismo que ejerce las funciones de principal que los que prestan sus servicios en un agente (tareas más operativas y de gestión). Por tanto, en teoría los empleados públicos vinculados al principal deberían tener tablas retributivas mayores que las que poseen los que están enlazados a los agentes. Pero la práctica es muy diversa, desde administraciones en las que no

hay diferencias retributivas entre ambas esferas de la Administración hasta administraciones en que presentan unas diferencias retributivas muy acusadas y casi siempre en favor del agente y en detrimento del principal. Por ejemplo, un funcionario puede ocupar un puesto tan importante como el de director de comercio internacional de la AGE. Se trata de un puesto de una enorme responsabilidad tanto interna (dirige una parte importante del ministerio y algunos organismos autónomos) como externa (se encarga de las negociaciones de los tratados internacionales, dirige las relaciones con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las negociaciones con la Unión Europea (UE)). Pero el funcionario que ocupa este puesto (y otros similares básicamente en la AGE) y que ha llegado al cénit de su carrera profesional, solo espera dejar el puesto para ir a prestar sus servicios a uno de sus entes instrumentales (agentes) para mejorar su posición retributiva. En este caso si trabaja en el ICEX (ahora denominado España, Exportación e Inversiones) disfruta de una retribución que triplica por lo bajo a la que recibe siendo director general. Otro ejemplo: un diplomático que ocupa el puesto de embajador en una delegación bastante marginal puede multiplicar por cinco la retribución que percibe su superior que ocupa el puesto de director general en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Un auténtico disparate que suele replicarse, sin presentar diferencias tan agudas, en una parte importante de los agentes en relación con los principales.

- A salarios más bajos mayor presión sobre la estructura administrativa: como una parte importante de los técnicos superiores obtienen retribuciones relativamente bajas y como no existe implantada en España una auténtica carrera administrativa de carácter horizontal se produce en el sistema una enorme presión por crear más estructura (puestos de jefatura con niveles altos) de la objetivamente necesaria. Es decir, la precariedad de las tablas retributivas en algunos puestos de técnico superior se compensan con la creación de jefaturas artificiales que generan inflación orgánica y complican de manera injustificada los organigramas.
- Los paraísos retributivos: en el sistema público existen paraísos retributivos (administraciones públicas o ámbitos administrativos con retribuciones significativamente superiores a la media del sistema) totalmente injustificados a nivel profesional e institucional. Algunos ejemplos: el personal que presta sus servicios en las Cortes Generales y en los parlamentos autonómicos (aquí están incluidos el personal del Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y sus homólogos autonómicos, además de Oficinas Antifraude como es el caso de Cataluña y el de Valencia), el personal de los organismos reguladores (Banco de España, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Consejo de Seguridad Nuclear, etc.), diversos puestos de las embajadas no ocupados por diplomáticos (consejeros de seguridad, de cultura, etc.). De manera menos acusada pero con privilegios retributivos en muchos casos: el personal de las Diputaciones Provinciales. Estos ámbitos públicos privilegiados se mal justifican por su relevancia simbólica (parlamentos) o simplemente carecen de justificación y son regalías que se asignan políticamente (como arquetipo los consejeros en las embajadas). Por ejemplo, un premio muy preciado por un comisario de la policía es lograr a ser consejero de seguridad en una embajada. Pasa de ser responsable de unas funciones muy delicadas y relevantes a hacerse cargo de unas tareas simbólicas de carácter muy menor. Pero la diferencia retributiva entre un puesto importante y otro intrascendente puede implicar multiplicar por tres o cuatro su salario si pasa a ocupar el puesto casi irrelevante. Son prebendas y privilegios que se conceden objetivamente por los buenos servicios prestados pero, desgraciadamente, también se utilizan como favores inconfesables de carácter político.

- La pésima referencia de las retribuciones de los puestos de carácter político: en España se ha impuesto un discurso social que ha edificado la impostura que los políticos que ocupan cargos en las administraciones públicas deben tener retribuciones bajas o muy bajas. Hay una carrera demagógica entre partidos políticos para ver quien propone y consigue retribuir menos a sus cargos políticos. Esta dinámica estrictamente política incide negativamente en las tablas retributivas de los empleados públicos profesionales.

Antes de entrar en el diseño de un nuevo sistema retributivo hay que hacer referencia a la futura sostenibilidad económica de la Administración pública ya que tiene relación con las retribuciones de los empleados públicos que poseen la tendencia natural a ser más elevadas que las del sector privado por capturas de carácter corporativo y sindical (Ramíó, 2017). Estas altas y, en muchos casos, excesivas retribuciones es un fenómeno internacional. "En primer lugar, (las administraciones públicas) deberán dejar de pagar en exceso a sus empleados" (Wallance: 2015: 200). En este punto quiero destacar un relevante libro de 2008, *The Warping of Government Work* de John D. Donahue de Harvard, en el que el autor hace un análisis agregado entre el mercado laboral y el fenómeno de la externalización en EE.UU. En primer lugar, muestra como hay dos mercados laborales muy distintos: el mercado laboral privado y el mercado laboral público. Las diferencias entre ambos es que el mercado público retribuye mucho mejor que el privado en los puestos más operativos e instrumentales de las organizaciones públicas, que son los que aportan menor valor añadido. En cambio, el mercado laboral público retribuye por debajo del mercado privado a los puestos más elevados de las organizaciones, que son los que aportan valor público e inteligencia institucional (Ramíó, 2015: 199).

Hay diversos mecanismos de retribución de los empleados públicos: a) la retribución económica vía salario; b) la reducción de las horas de trabajo vía ampliación de las vacaciones estivales y navideñas, días de libre disposición o reducción de las jornadas laborales (se trata de un sistema retributivo indirecto muy utilizado y afianzado en España); c) un modelo rígido de función pública que asegura a buena parte de los empleados públicos unos puestos de trabajo de carácter vitalicio y los hace impermeables a las lógicas más elementales de disciplina en el trabajo y de garantizar un razonable rendimiento laboral (Ramíó, 2017).

La primera reflexión que hay que hacer sobre este tema es que es imprescindible que las retribuciones de los empleados públicas sean dignas y relativamente competitivas con respecto al mercado laboral de carácter privado.

La segunda reflexión es que a pesar de que muchos puestos de trabajo de carácter público van a automatizarse por la vía de la robótica y de las tecnologías de la información, los servicios públicos siempre van a reclamar un volumen muy elevado de recursos humanos que ni las tecnologías de la información ni la robótica pueden substituir. Siempre harán falta, por ejemplo, una enorme cantidad de docentes, de médicos, de policías, de personal penitenciario, etc. "Para tocar un quinteto de cuerda de Mozart siempre será necesario disponer de cinco músicos y de la misma cantidad de tiempo que se ha necesitado siempre, aunque los sueldos de los músicos se haya disparado desde finales del siglo XVIII". Esta es una frase que hizo fortuna entre los economistas en los años 60.

La tercera reflexión es que en los países desarrollados hay una tendencia a que el personal con más bajo nivel en las administraciones públicas posee unos salarios muy por encima del mercado privado y con el personal de más alto nivel sucede justo lo contrario. El resultado de esta situación es que muchas administraciones públicas poseen, en general, unos costes excesivos en materia de personal pero, en paralelo y de forma paradójica, se desprofesionalizan ya que los perfiles profesionales que pueden aportar mayor valor añadido o

bien descartan esta opción profesional o si acceden a ella se marchan rápidamente al sector privado (Ramió, 2017). Esta asimetría se debe a que la lógica corporativa y la presión sindical suelen concentrarse en las administraciones públicas en los puestos de más baja categoría. Hay que entender que las administraciones públicas y la dimensión política que dirige sus acciones son muy vulnerables a la presión corporativa y sindical. En este punto es dónde se escapan unos costes excesivos en la producción de servicios públicos que van a ser inasumibles en el futuro. Por esta razón la mayoría de escenarios de futuro de la Administración pública las contemplan como mucho más reducidas en materia de personal y no solo por el impacto de la tecnología y de la robótica sino porque se va a recurrir a la externalización hacia el sector privado fundamentalmente para escapar de los elevados costes laborales de buena parte del personal público. Da que pensar que este factor sea tan determinante para que incentive por sí mismo un cambio tan radical en el modelo de gestión y no elementos con más sustancia estratégica.

Las propuestas en materia retributiva y de relaciones laborales serían las siguientes:

1. *Equiparar las retribuciones públicas a las retribuciones privadas, ya que no tiene sentido que la Administración pública sea una enorme isla descontextualizada del mercado laboral.* Si la mayoría de las retribuciones en la actualidad son excesivamente bajas hay que luchar pública y políticamente para aumentarlas y no generar dos tipos de mercados laborales tan asimétricos. El mantenimiento de asimetrías excesivas entre el ámbito público y privado solo pueden tener como resultado final hacer insostenible tanto a nivel institucional como económico al propio sector público. Esto en concreto, implica que determinados salarios en los niveles más estratégicos, de inteligencia y de tecnología punta las retribuciones públicas deben ser más altas que en la actualidad. Es imprescindible esta medida, si deseamos lograr instituciones públicas inteligentes y retener y atraer el talento. Por tanto, fin a las imposturas de retribuciones públicas relativamente bajas para todo el mundo ya que esto implicaría la muerte institucional de la Administración pública. No es que haya que pagar al mismo nivel que el mercado ya que hay que saber explotar el valor que implica trabajar en un entorno público en el que el trabajo siempre será mucho más estable y resguardado de las inclemencias que el mercado laboral privado. También hay que ponderar los valores: trabajar en el sistema público posee, para determinados perfiles profesionales y personales, el valor de contribuir al bien común y al interés general. En definitiva, contribuir a que logremos una sociedad más equitativa y más justa. Por tanto, en la práctica se trataría de retribuir un poco mejor a nuestro personal más cualificado sin tener que alinearse con determinadas y disparatadas lógicas inflacionarias en las que suele deslizarse el empleo privado para sus puestos más relevantes. Mucho menos amable es tener que proponer que los empleos de la Administración pública que aportan menor valor añadido tengan unas condiciones parecidas a las del sector privado (siempre se puede retribuir un poco mejor pero es suicida actuar totalmente ajenos al sistema predominante de relaciones laborales de carácter privado).

Hay, por tanto, que tender a la equiparación de la mayor parte de los puestos operativos, de oficios, administrativos y auxiliares a las tablas retributivas privadas. Además, en muchos casos, la medida más sensata puede residir en externalizar hacia el sector privado este tipo de puestos de trabajo. Otro aspecto reside que no hay que caer en el absurdo de hacer políticas de empleo utilizando para ello a la Administración pública como un mero empleador. Hay administraciones públicas, en especial algunas municipios, que crean empleo artificial para generar más puestos de trabajo (en vez de convocar un puesto de titulado superior convocan dos de administrativos con idéntico coste). Esto es irracional e

implica precarizar la capacidad y el papel de la Administración pública. Las instituciones públicas deben tener políticas robustas de empleabilidad, de regulación socialmente aceptable del mercado laboral privado pero nunca utilizar a sus propias organizaciones para ello. Del mismo modo sería un disparate que las administraciones públicas demoraran adrede la implantación de la robótica y estuvieran mucho más rezagadas que las organizaciones privadas. Una cosa son las necesidades institucionales y organizativas que tiene la Administración pública en cada momento y otra cosa muy distinta son sus políticas de empleo o sus políticas de carácter redistributivo.

2. *Suprimir los privilegios laborales de los empleados públicos vinculados al disfrute de más días de vacaciones o de jornadas laborales reducidas.* El argumento del punto anterior es igual de válido en esta segunda propuesta. Es una pésima estrategia congelar la política retributiva y abrirse a la negociación de algunos ítems vinculados a las condiciones laborales. Es un clásico plantear que ya que los empleados públicos pierden poder adquisitivo y políticamente y socialmente se considera imposible mejorar sus tablas retributivas se decide negociar por la puerta trasera condiciones laborales al alza que, algunas de ellas, son injustas e incomprensibles. Es un error de libro en el que han caído, durante las últimas décadas políticos y sindicatos con la contribución gregaria de los especialistas en gestión de recursos humanos.

Pongamos tres argumentos para explicitar este error: a) menos horas de trabajo suele tener un impacto económico mayor que las mejoras retributivas. Es una impostura ya que estos costos están socialmente ocultos pero representan un lastre económico enorme. b) Hay que proteger la buena imagen social de los empleados públicos y que éstos tengan más días de vacaciones reales que los empleados privados, que tengan unos horarios mucho más ventajosos, unas políticas de conciliación personal y familiar mucho más amables contribuye a reforzar la pésima e injusta imagen social de que los empleados públicos son unos privilegiados y con cierta tendencia natural hacia la ociosidad. No hay peor medida que alimentar con entusiasmo los perversos clichés sociales. c) Este tipo de medidas van impregnando la cultura administrativa y, al final, está acaba asimilando unos parámetros que estimulan en exceso la cultura recreativa frente a la cultura del trabajo. No es posible evitarlo y la mayoría de empleados públicos, incluso en contra de sus convicciones profesionales y personales, acaban haciendo ingeniería con las horas y los días de asuntos propios para que éstos cundan todavía más. Este fenómeno es humano y no criticable pero maligno de cara a una potente y positiva cultura administrativa. Además, no es anecdótico el tiempo de trabajo y la energía intelectual que se pierde debido a este tipo de ingenierías contables sobre las horas de trabajo o de no trabajo.

3. *Eliminar todas las rigideces garantistas en materia de función pública que dificultan la buena gestión e imposibilitan en la práctica una fluida disciplina laboral.* A los empleados públicos se les debe exigir la misma disciplina y nivel de rendimiento que a los empleados privados. Solo los empleados públicos que ocupan puestos de autoridad y los que mantienen contacto con la dimensión política de la Administración pública deberían estar blindados en aquellos aspectos vinculados a evitar la discrecionalidad, la arbitrariedad, el clientelismo y la corrupción de carácter político. Si bien es cierto que un sistema de acceso meritocrático y competitivo para acceder a la Administración pública debería ser recompensado hay que evitar las gratificaciones que atentan directamente contra la eficacia y la eficiencia del sistema público. Al fin y al cabo existe un tipo de compensación de un enorme valor laboral en el sistema público: la garantía, salvo raras excepciones, de que un profesional que accede meritocráticamente en el sistema público va a tener garantizado de forma vitalicia su empleo si lo com-

pensa con un rendimiento razonable. En el actual y futuro mercado laboral, que se caracteriza por su elevadísima volatilidad, esta garantía casi total de alcanzar un empleo de carácter vitalicio posee un muy elevado atractivo y valor de mercado que hay que ponderar y saber utilizar como moneda de cambio.

4. *Hay que modificar las reglas o estrategias sindicales en relación con la Administración pública.* Aunque sea una propuesta políticamente incorrecta es evidente que la legislación en esta materia no puede ser la misma que en el sector privado (Ramió, 2017). Como se ha resaltado, la Administración pública es muy vulnerable a la presión corporativa y sindical, y hay que protegerla. No tiene sentido un marco legislativo en que se proteja por la vía laboral y sindical a unos empleados públicos retribuidos de forma razonable, con condiciones de trabajo muy dignas y con una vinculación vitalicia. La legislación debe proteger a la parte más débil, que es la Administración pública, que además la sufragan todos los ciudadanos, está a su servicio y defiende el bien común y el interés general. La propuesta consistiría en limitar la capacidad de presión de los sindicatos restringiendo de forma drástica la actividad sindical en la Administración pública. En el caso de que un país lograra el prodigio de cambiar la cultura sindical (con elevados valores y responsabilidad pública) en las administraciones públicas, entonces no sería necesario tomar medidas tan drásticas. En el fondo, estas medidas lo que proponen es alcanzar un nuevo pacto entre los empleados públicos y la Administración pública para defender y proteger la viabilidad y sostenibilidad del sistema público y abandonar las lógicas egoístas, individualistas e insolidarias asociadas a las capturas de carácter corporativo y sindical.
5. *Habría que revisar también el derecho a huelga de los empleados públicos.* Este derecho constitucional es cautivo de anticuados modelos proletarios propios de la revolución industrial. En la actualidad este derecho debería ser revisado en función de cada sector productivo. Ahora hay muchos ámbitos del sector privado que seguramente requieren más que nunca el derecho a huelga pero este no es el caso del empleo público.

Si nos quitamos prejuicios históricos e ideológicos y elementos de carácter jurídico el derecho a huelga en el sector público es un auténtico disparate. Primero, en las administraciones públicas no hay beneficios, ni plusvalías ni agresividad empresarial; éstas sólo persiguen prestar servicios a los ciudadanos que aporten valor público. Segundo, en el sector público no hay patronal sino ciudadanos que ejercen la complicada función de la política. Si hay una auténtica patronal y unos auténticos propietarios éstos son los ciudadanos que no poseen ninguna clase de mecanismo para proteger sus intereses como "clientes" y sus intereses como "propietarios financiadores". Cuarto, los empleados públicos, hasta el momento, no muestran empíricamente ningún tipo de agravio o injusticia grave en relación con sus retribuciones, con su estabilidad ni con sus condiciones de trabajo.

El derecho a huelga en el empleo público es sustantivamente incoherente y desfasado. Unos empleados públicos con buenas retribuciones, estabilidad y condiciones laborales tienen un mecanismo de presión que va contra los ciudadanos que son los que con sus impuestos les pagan sus salarios y, además, suelen tener peores condiciones laborales que el propio personal público. Aplicar el derecho a la huelga en los servicios públicos implica quebrantar derechos y libertades básicas de los propios ciudadanos que se ven condicionados en sus derechos a la movilidad, a asistir con garantías a sus trabajos, a ser tratados en los centros de salud, etc. Finalmente, el derecho a huelga de los empleados públicos posee, en muchas ocasiones, un poder de presión que es totalmente desproporcionado (como es el caso del sector transportes) y que fomenta un uso, muchas veces caprichoso, por injustifica-

dos motivos corporativos y sindicales. Consideramos que habría que plantearse seriamente suprimir el derecho a huelga en los servicios públicos. Las externalidades negativas de un mal uso (bastante habitual) de este derecho son tan graves para la ciudadanía y para el valor público que merece la pena entrar en este debate sobre la interferencia asimétrica de distintos derechos ciudadanos. De la misma forma que un ciudadano sabe que si entra a trabajar en las fuerzas armadas o en la judicatura va a carecer de este derecho y nadie se ha alarmado, podría ampliarse esta restricción a todos los servicios públicos.

Si un ciudadano tiene un apego especial al derecho a huelga es libre de no presentarse a un empleo público y optar por uno privado. Todas las profesiones tienen sus reglas, sus ventajas y sus inconvenientes. Además, la posición de empleado público, a nivel laboral suele implicar una ubicación profesional y de contacto con el poder político que tiene una tendencia más bien inflacionaria a nivel de condiciones de trabajo. Pero es obvio que no se puede definir un nuevo sistema que deje desprotegidos a los empleados públicos. Por ello, una buena alternativa sería que en el caso que se produzca un conflicto laboral tanto los empleados como la Administración pública puedan recurrir a una instancia independiente que hiciera de mediador y que, en el caso de no llegar a un acuerdo entre las partes, estableciera un laudo de obligado cumplimiento. Esta forma de resolución de los conflictos laborales podría ser incluso más eficaz que el derecho a huelga (tanto para la Administración como para los empleados públicos) y sin perjudicar a los ciudadanos.

5. Mejorar los sistemas de acceso y de selección de los empleados públicos

El acceso a la función pública es uno de los temas recurrentes de análisis y también de insatisfacción en la gestión de recursos humanos en la Administración pública. Los procesos de selección de funcionarios, así como del resto de empleados públicos, es uno de los temas clave en materia de gestión de personal. Es, de hecho, el primer ítem y también el más importante en la materia (Ramíó, 2015b). Si las Administraciones públicas desean ser instituciones potentes que aporten seguridad jurídica así como eficacia y eficiencia en la prestación de servicios deben poseer profesionales competentes y con una profunda vocación de servicio público. La condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr funcionarios (y empleados públicos en general) competentes se deriva de la política y la gestión de la selección. Una vez se ha logrado introducir en una institución pública el talento profesional junto con la vocación de lo que se trata es de mantenerlo e incrementarlo, y ahí es cuando entran en juego otros elementos básicos de un modelo de gestión de recursos humanos como, entre otros, la formación, la carrera administrativa y la evaluación del desempeño.

Se ha enfatizado que en España han tenido una presencia muy importante unos sistemas de acceso heterodoxos que han reverdecido de manera indirecta el viejo sistema clientelar en el acceso. El elemento clave es que una parte muy importante de los empleados públicos han logrado una vinculación estable y vitalicia con las administraciones públicas (funcionarios o laborales) sin haber pasado por un filtro riguroso bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. Los mecanismos de esta triste realidad han sido varios (Jiménez Asensio, 2017):

- a) *Acceso de personal interino y laboral en el que la mayoría de las administraciones públicas tienen sistemas endebles de acceso.* En muchos casos se realiza por la vía de urgencia que consiste solo en presentar un currículum y en realizar una entrevista.

- b) *Acceso a través de "bolsas": las bolsas de candidatos se iniciaron de manera sólida.* Cuando un candidato superaba la oposición pero no tenía plaza se incorporaba en una bolsa para ocupar puestos de interino. Nada que objetar ya que el candidato había superado las pruebas. Pero con el tiempo este sistema fue degenerando y lo usual es que las bolsas tengan orígenes diversos y no muy meritocráticos. En algunos casos hay que superar alguna prueba de carácter menor y en otras acreditar una titulación concreta (desde una determinada maestría a un ciclo de formación superior).
- c) *Encadenamiento de contratos y su transformación en personal laboral indefinido no fijo (o personal laboral por tiempo indefinido).* Solo la alambicada gestión de personal de la Administración pública puede generar un oxímoron de esta magnitud: indefinido pero no fijo. "Aquí el acceso se produjo inicialmente con un contrato temporal. Unas veces con pruebas y otras tantas sin ellas. Pero la falta de diligencia (o mirar hacia otro lado) de la Administración o la configuración de los programas como subvenciones anuales (que no exime de esa falta de diligencia), terminan enquistando a ese personal en las estructuras. No son, por tanto, personal laboral fijo ni tampoco personal laboral temporal. Son otra cosa. Ya tenemos otro engendro. Uno más para la colección de fantasmas de la función pública española. Una vez en esa condición, el siguiente paso es "estabilizarlos" mediante pruebas de acceso. Mejor que no sean muy exigentes, pues si no superan las pruebas la Administración deberá indemnizarles con veinte días por año de servicio" (Jiménez Asensio, 2017).

Lo más usual es que todas estas formas espurias de contratación suelen acabar con una estabilización vitalicia de los que han tenido la suerte de acceder, aunque sea de manera casi accidental, a la Administración pública. De forma periódica las Administraciones van estabilizando a estas subespecies de empleados públicos. Una vía es un simple concurso de méritos para ser laboral fijo, otra forma (todavía más grave) es realizando un concurso oposición para un puesto de funcionario "trucado": "se hacen trampas en el solitario y se pretende "aplanillar" a los funcionarios interinos o personal laboral temporal (así como a indefinidos no fijos) con criterios de exigencia muy laxos en la fase de oposición con la finalidad de que puedan superar fácilmente las pruebas de conocimientos, destrezas y aptitudes, aportando "su mochila" en la fase de concurso (sea anterior o posterior) y, así, sumar lo necesario para que el aspirante "externo" (por muy brillante que sea) no les alcance" (Jiménez Asensio, 2017). En definitiva, este es el triste paisaje actual de una parte significativa de los sistemas de acceso a las administraciones públicas españolas que tienen como impacto final un modelo clientelar sobrevenido y no deliberado (salvo algunas excepciones). La causa y excusa de estos mecanismos casi aleatorios de acceso reside en la rigidez, lentitud y pesadez del modelo canónico y burocrático de acceso por la vía de la oposición.

Pero el problema es que la manera más ortodoxa y rigurosa de realizar las oposiciones, que es la que aplica la AGE para sus grandes cuerpos, tampoco está exenta de importantes disfunciones. En primer lugar, la superación de pruebas basadas en amplios temarios no asegura que los candidatos que superen estas pruebas tengan realmente las competencias necesarias para desempeñarse como buenos profesionales públicos. Los especialistas en la materia, por ejemplo Salgado y Gorriti, afirman que el sistema de oposiciones no puede demostrar ni su validez ni su eficacia. La selección de personal es un difícil reto técnico y científico. Salgado (2005 y 2017) considera que el mejor predictor (sistema de selección) del desempeño laboral es la inteligencia medida con test psicométricos. Su validez predictiva es de 0,65 sobre un máximo de 1. Es decir, el mejor sistema técnico solo tiene una validez del 65 por ciento. El problema es que las oposiciones podrían asemejarse a los "test de conocimientos del puesto", cuya validez predictiva está en torno a 0,45, pero probablemente son peores ya que su eficacia es escasa por la poca relación entre las preguntas de los exámenes y el trabajo a realizar. Es decir, los sistemas clásicos y prestigiosos de oposiciones poseen en la práctica una validez de me-

nos del 40 por ciento. El otro problema reside en el gran esfuerzo que tienen que realizar los candidatos para superar unas pruebas con una eficacia tan escasa. Bagues (2014) ha analizado las oposiciones para 25 grandes cuerpos de la AGE durante 15 años consecutivos (2000-2014) y sus resultados sobrecogen: Las oposiciones a altos cuerpos del Estado se caracterizan en general por largos períodos de preparación. Por ejemplo, en las oposiciones a Juez y Fiscal, el 42 por ciento de los opositores se presenta al menos cinco veces y, en las oposiciones a Notarías, que se celebran bienalmente, un 12 por ciento de los candidatos lleva presentándose al menos diez años. En general, las tasas de éxito de los opositores son relativamente bajas en las primeras convocatorias, aumentan en la tercera y cuarta convocatoria, y tienden a bajar a partir de la quinta convocatoria. Es posible reproducir el horizonte temporal de aquellos opositores que comenzaron a preparar las oposiciones a un alto cuerpo del Estado en la última década. Al cabo de cinco años entre el 10 y el 30 por ciento los opositores (en función de la oposición) han logrado la plaza, cerca del 50 por ciento había abandonado y el resto continuaba aun presentándose. Este sistema es totalmente insostenible por el enorme coste social que implica tanto si culmina con éxito o con fracaso. No puede ser que para lograr tener un buen funcionario (con una validez inferior al 40 por ciento) los candidatos tengan que invertir cuatro años de su vida de manera exclusiva preparándose memorísticamente unos temarios insensatos por su extensión y también, en algunas ocasiones, por sus contenidos. Peor es que como media más del 70 por ciento no lo logran habiendo invertido entre tres y cuatro años en su preparación infructuosa.

6. Mostrar y diseñar la puerta de salida del sistema

Uno de los déficits más importantes del modelo tradicional de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas españolas es que en la práctica no existen mecanismos de cese o despido de los empleados públicos. A nivel formal este no es un problema ni para el colectivo de funcionarios ni para los laborales pero en la realidad no existen mecanismos efectivos de despido de empleados públicos. Las lógicas medidas garantistas del empleo público para evitar la discrecionalidad política han degenerado en una cultura institucional de total impunidad alentada por métodos corporativos y sindicales que no han encontrado ninguna oposición en las jefaturas administrativas y políticas que prefieren ponerse de perfil ante este delicado tema. Y en algunos casos extremos que se ha intentado iniciar un expediente disciplinario casi nunca ha llegado a buen puerto por trabas procedimentales y por una perversa cultura organizativa que alienta la impunidad.

En los casos excepcionales que al final se ha concretado un despido aparecen en escena los jueces (de las salas de lo laboral o del contencioso administrativo) y suelen revertir la resolución por problemas de forma y por un sistema de garantías mal entendido. Es obvio que se está discutiendo de situaciones excepcionales y extremas pero que hay que tenerlas muy presentes en un colectivo de más de tres millones de empleados públicos. Sería utópico creer que todos ellos tienen un buen rendimiento laboral y un correcto comportamiento cívico. Hay un caso desmedido en que un empleado de una compañía pública de transportes agredió físicamente a un ciudadano sin ninguna agresión ni amenaza previa. Como es lógico se inició el procedimiento para su expulsión. Pero en la negociación ordinaria con los sindicatos se decidió anular el expediente. Sin un sistema garantista pero fluido y real de salidas del sistema un modelo de gestión de recursos humanos queda incompleto y en la práctica muy cojo.

La cultura de la impunidad laboral y cívica es un defectuoso ingrediente para mantener una buena gestión del personal. Parece un tema menor ya que aparentemente afecta a un muy escaso porcentaje de empleados públicos (no más de un uno por ciento) pero una absoluta cultura de la impunidad sí que puede llegar a afectar negativamente a un porcentaje mucho más significativo que se sitúa en una zona de confort laboral inacepta-

ble. Las propuestas sobre este tema serían dos: por una parte, diseñar un sistema fluido y con plenas garantías para la salida del sistema de aquellos empleados públicos que tienen comportamientos profesionales o cívicos totalmente inaceptables.

Es intolerable que empleados públicos agresivos o absentistas reiterativos sin justificación o totalmente desobedientes no sean expulsados del sistema con celeridad y contundencia. Por otra parte, habría que utilizar las periódicas evaluaciones del desempeño para detectar los casos evidentes de un deficiente desempeño y en caso de redundancia que exista abierta la posibilidad de su cese y expulsión de las administraciones públicas. La opción de aplicar la cirugía en la gestión de recursos humanos siempre será excepcional pero, si no existe, impacta negativamente en muchas dimensiones del sistema. Esta ausencia equivale a que un sistema sanitario no disponga de servicio de cirugía, sería un sistema incompleto aunque solo una parte de los enfermos requiera de sus servicios.

7. Una Administración pública equilibrada demográfica y socialmente

Las administraciones públicas tienen como función atender y dar servicios a toda la ciudadanía. Las administraciones públicas deberían ser, por tanto, plurales socialmente para servir con eficacia y con complicidad a unas sociedades plurales y complejas. Es poco recomendable y aceptable socialmente que haya clases sociales, ámbitos territoriales y minorías étnicas ausentes del empleo público. Por otro lado, una buena organización del trabajo suele lograrse con plantillas de empleados equilibradas tanto a nivel generacional como por razón de género. En cambio, las administraciones públicas son unas organizaciones muy desequilibradas socialmente y demográficamente. Se producen concentraciones por clases sociales, por origen territorial de los empleados públicos, por edad y por género. Los ejemplos son múltiples y diversos: en las sedes madrileñas de la AGE tanto en sus ministerios como en sus organismos autónomos más del 90 por ciento son madrileños sea por nacimiento o por traslado desde hace décadas.

El problema es que la AGE es una Administración que gobierna todo el Estado español y requiere un conocimiento real y una complicidad con todos los territorios y niveles de Administración pública. La patología reside en que se impulsan políticas que afectan a los diversos territorios sin el necesario conocimiento empírico y sin ningún tipo de complicidad. En muchos casos las políticas son centralistas, distantes y desacertadas no como una opción política o técnica deliberada sino por una ausencia real de conocimiento de carácter territorial o rural. En los ámbitos docente, sanitario (excluido el personal médico), social y judicial la presencia de mujeres es abrumadora. Solo un dato: el 74 por ciento de los aprobados en las oposiciones, durante los últimos 15 años, a la carrera judicial y fiscal y el 78 por ciento de la carrera de letrado judicial (antiguo secretario judicial) son mujeres (Bagues, 2014). Por otro lado, llama la atención que en los cuerpos de seguridad del Estado, en los ámbitos docentes, sanitarios y sociales haya una ausencia absoluta de emigrantes nacionalizados cuando objetivamente es una necesidad imperiosa de cara a prestar buenos servicios. Otra disfunción es poseer empleados públicos de una igual generación en un mismo servicio. Por ejemplo, en los Mossos d'Esquadra hace 25 años todos eran muy jóvenes, ahora la mayoría se acerca a los 50 años y dentro de una década el envejecimiento será extremo en una profesión en la que se requieren altas capacidades físicas.

Muchas son las causas que explican estos desequilibrios demográficos y sociales en los empleados públicos. En primer lugar, el sistema de igualdad, capacidad y mérito implica que la Administración pública no puede elegir los perfiles sociales y demográficos sino que depende totalmente de la demanda en forma de opositores. Si, por ejemplo, mayoritariamente se presentan miembros de la clase alta, mujeres y jóvenes el resultado

final está totalmente condicionado. Si el mecanismo de reclutamiento es artesanal y se realiza mediante contactos informales el clasismo en la Administración es inevitable.

Por ejemplo, la gran mayoría del personal cualificado de la Administración de la Generalitat de Cataluña que entraron en sus inicios, hace unos 35 años, pertenecen a la misma clase y círculo social e incluso casi al mismo barrio de Barcelona. Éstos al ser los que inauguraron la nueva Administración han realizado una carrera administrativa brillante y el resultado es que los empleados que ahora ocupan las jefaturas administrativas clave e incluso por elevación cargos políticos (direcciones generales) poseen idéntica edad, extracción social y territorial. Finalmente, la propia historia reciente de nuestra Administración explica una parte importante de este desequilibrio: en la década de los 80 se impulsó en España el Estado de Bienestar y en poco más de una década se pasó del 23 por ciento del gasto público al 48 por ciento. Esto supuso contrataciones masivas de empleados públicos y, muy en especial, en las Comunidades Autónomas y en la Administración local: se pasó de 1,6 millones en 1980 a 2,53 millones en 1990 (Jordana y Ramió, 2005). Posteriormente el crecimiento económico y demográfico del país al inicio del siglo XXI implicó un nuevo e importante crecimiento también muy concentrado temporalmente hasta la crisis de 2008: de 2,5 millones de empleados públicos en el 2000 a 3,2 en el 2008. Esta concentración temporal de contrataciones masivas de empleados públicos ha generado unas pirámides demográficas muy disfuncionales. A todo ello hay que añadir los ocho años sin apenas nuevas contrataciones del 2008 al 2016 que ha supuesto una ausencia de profesionales jóvenes en la Administración que cada vez está más envejecida.

Las administraciones públicas del futuro deben estar equilibradas socialmente, por edad y por género adoptando, por ejemplo, las siguientes medidas:

- 1) *Becas de apoyo para la preparación de las oposiciones:* aunque las oposiciones del futuro deberían ser mucho más fluidas, rápidas y confortables pueden seguir requiriendo un periodo de preparación mínimo (entre seis meses y un año) y, por tanto, pueden ser un elemento disuasorio para que se presenten graduados universitarios brillantes pero con escasos recursos económicos. Las administraciones públicas deberían impulsar un amplio programa de becas para estimular que estos perfiles sociales puedan tener un acceso en igualdad de condiciones que los de clases sociales más acomodadas. Éste es el único instrumento para lograr una cierta igualdad, principio que ha sido casi olvidado por completo hasta el momento.
- 2) *Sistema de ayudas (por ejemplo, la preparación gratuita de los candidatos) en aquellos territorios donde hay, por motivos sociales y culturales, un déficit estructural de candidatos a empleados públicos (por ejemplo en Cataluña).*
- 3) *Un parecido sistema de ayudas como el de los puntos anteriores para facilitar que en la periferia territorial se presenten candidatos a empleados públicos y para reequilibrar la sobre representación del centro del país en el empleo público de la AGE. La igualdad no solo es social sino también territorial y es muy importante que en el Estado estén presentes la mayor parte de sensibilidades territoriales.*
- 4) *Introducir un nuevo principio a los valores públicos de acceso.* Además de los principios de igualdad, capacidad y mérito debería ubicarse el valor del equilibrio en las plantillas. Esto implicaría utilizar mucho más el recurso de las cuotas (hasta el momento solo se han utilizado para los discapacitados). Las cuotas implican una disfunción al principio de igualdad en el acceso pero persiguen una equidad mu-

cho más real en el resultado de las organizaciones públicas. En función de los desequilibrios por edad y género se podrían establecer cuotas para reequilibrar demográficamente las organizaciones públicas para que éstas sean más plurales y más eficaces. Por ejemplo, en los próximos diez años se van a convocar un millón de plazas y si no se toma ningún tipo de medida éstas van a ser ocupadas por personas con la misma franja de edad (seguramente entre 23 y 25 años) dando lugar a un nuevo desequilibrio. La propuesta, en este caso, sería reservar unas cuotas para candidatos con más de 25 años en las franjas de edad que se estimen más convenientes. Lo mismo podría hacerse por razón de género: si en determinados perfiles hay una presencia mayoritaria de hombres habría que poner cuotas para las mujeres y viceversa.

- 5) Partiendo del principio que en el futuro todas las administraciones públicas estarán obligadas a seguir procesos de selección meritocráticos *no hay ninguna excusa para seguir poniendo dificultades a la movilidad de los empleados públicos entre las diversas administraciones públicas* en función de sus respectivos intereses y necesidades. Incluso habría que suprimir el concepto “comisión de servicios” por el de movilidad. Esta movilidad podría contribuir a que todas las administraciones puedan tener con mayor facilidad sistemas demográficos más equilibrados, además de disfrutar de los perfiles profesionales más adecuados.

8. La simplicidad como valor del nuevo modelo

Una de las principales características del nuevo modelo de gestión de recursos humanos debería ser la simplicidad. La gestión de personal tiene una tendencia natural hacia la complejidad. A nivel formal se suelen abordar un gran espectro de variables que se multiplican de manera geométrica cuando se pliegan a las presiones subjetivas de los empleados tanto a nivel individual como grupal. La complejidad suele observarse como un instrumento de dominio de la organización sobre el personal cuando, en la práctica, suele implicar justo lo contrario: el elevado poder de los empleados públicos para hacer doblegar a la institución en su propio beneficio generando externalidades negativas a la Administración como organización y a sus políticas y servicios públicos. Si el modelo de gestión de recursos humanos es, de entrada, formalmente complejo es casi seguro que será un modelo poco funcional o fallido.

Por esta razón es irrenunciable que un nuevo sistema de recursos humanos tenga un diseño extraordinariamente simple. Para ello, en primer lugar las piezas básicas sobre las que se estructure el modelo deben ser muy escasas y bien atendidas: competencias, selección, ámbitos funcionales, carrera profesional, formación, evaluación del desempeño y salida del sistema. Y en cada uno de estos siete ítems sus contenidos deberían ser también muy simples: los mapas de competencias deberían agrupar listados muy breves. Hay que trabajar con un número muy reducido de competencias profesionales de carácter transversal y otro tanto de competencias específicas.

El modelo de selección también debería ser muy sencillo, también debería existir el menor número posible de ámbitos funcionales, una carrera administrativa clara y con no más de nueve niveles (tres grandes categorías con tres subniveles en cada una). Un apoyo en materia de formación orientado a competencias básicas muy concretas y al reciclaje de las necesidades más fundamentales que requiera en cada momento la Administración. Un sistema de evaluación del desempeño que sea diáfano y pueda medir con gran objetividad el rendimiento del personal. Y, finalmente, un sistema de salidas que sea también muy claro y categórico. Un nuevo modelo de gestión de recursos humanos debería poder ser explicado y entendido en su totalidad en no más de una hora de explicación teórica y práctica. Todo el personal debería saber en qué posición se encuentra, lo

que se espera de cada uno y sus expectativas. Los sucesos que van ocurriendo durante la vida laboral deberían ser casi rutinarios y las sorpresas deberían ser la excepción. En definitiva, cuando se diseñe o renueve cualquier ítem del modelo debería pasar la prueba de la simplicidad. Si el diseño resulta complejo tanto en variables prescriptivas como en excepciones debería ser repensado hasta encontrar una alternativa más sencilla. La simplicidad como el gran elemento de control de la calidad del sistema.

9. Se acerca la revolución de la robótica en la Administración pública

Hay consenso entre los especialistas que el gran cambio que se avecina en el futuro en la nueva organización del trabajo va a venir de la mano de la robótica y de la inteligencia artificial. Se ha comentado en apartados previos que la estimación más conservadora es que en los próximos quince años se van a robotizar un treinta por ciento de los actuales puestos de trabajo. Este gran cambio y revolución que se avecina debería ser una oportunidad para que la Administración pública muestre un comportamiento proactivo y no, como es usual, una práctica de carácter reactivo. En esta materia la proactividad es un requisito insalvable de las instituciones públicas ya que la rigidez en su organización laboral les impide hacer cambios bruscos y contingentes como los que suelen suceder en el mercado laboral privado. La diferencia entre el ámbito público y el privado reside en la estabilidad laboral del primero.

Por ello, el panorama previsible es que la Administración pública del futuro será un ámbito laboral conservador y reactivo ante el fenómeno de la robótica. Es fácil imaginar que la Administración pública sea la última organización en incorporar los robots por tener unas convicciones distópicas hacia la revolución tecnológica. Un mundo futuro en que, por ejemplo, todo el sector transportes esté robotizado salvo la Administración pública que seguiría fiel a retener a conductores o conserjes humanos. Carece de sentido que sí Amazon está ahora experimentando con sistemas de drones para la distribución de sus productos la Administración esté todavía inerte en este campo. Pero mucho más grave es que Google esté desarrollando un potente programa de inteligencia artificial y que, aparentemente, ninguna Administración pública del mundo se le ocurra desarrollar un plan parecido salvo en el ámbito del espionaje.

La Administración pública ha sido hasta el momento reactiva en la introducción de modernos sistemas de organización y de gestión de recursos humanos. Y con la robótica está sucediendo lo mismo. De hecho a nivel de organización del trabajo el sector público no ha implementado ni la fase pre robótica plenamente asentada en las empresas privadas ya no innovadoras sino solo modernas. Por ejemplo, no tiene sentido que actualmente todos los empleados públicos cualificados y de gestión todavía no trabajen en entornos laborales diáfanos, sin despachos, sin teléfonos fijos, con una única impresora compartida, solo con portátiles y teléfonos móviles, todas las herramientas en la nube, con implantación progresiva del teletrabajo y sustitución del control horario por proyectos y objetivos (Bustos, 2014). Pero si bien, la mayor parte de la Administración pública todavía no ha implementado cambios de carácter pre robótico en la organización de su trabajo, hay ámbitos que están mucho más en la vanguardia: las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas llevan un tiempo experimentando con drones, los centros públicos de espionaje utilizan sistemas de gestión del *big data* y empiezan manejar sistemas incipientes de inteligencia artificial. A todos los que les interese el tema de la robótica y la inteligencia artificial y su implantación en el sector público y una visión prospectiva del empleo público les aconsejamos seguir las publicaciones digitales de dos autores muy interesantes: Gerardo Bustos (funcionario de la AGE, actualmente en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y Antonio Anson (economista senior del Fondo Monetario Internacional).

Es obvio que la Administración pública va a prescindir del personal menos cualificado como telefonistas, conductores, conserjes, auxiliares, etc. por la automatización de sus tareas. Pero “esa tendencia va a experimentar un nuevo cambio, porque con la automatización, la robótica y la inteligencia artificial, las plantillas del sector público podrán prescindir también de determinadas bolsas de personal cualificado. Las tareas más burocráticas, la elaboración de informes, las auditorías y controles financieros y contables, los trámites repetitivos y numerosas tareas de este tipo se realizarán total o parcialmente con herramientas inteligentes. El dato interesante en este caso es saber que ya no hablamos de sustituir a los empleados públicos menos preparados, sino a empleados cualificados cuyo trabajo se ha quedado obsoleto y/o es susceptible de automatización” (Bustos, 2014). Es decir, la robótica no va a perturbar solo a puestos de trabajo poco cualificados sino que va a afectar a muchos otros puestos como el personal sanitario, docente, de gestión, analistas en su concepción tradicional, etc. “Nadie puede pensar ya que la automatización solo se refiere a las tareas más mecánicas. Los robots también van a sustituir puestos reservados tradicionalmente a licenciados universitarios. Esta tendencia influye poderosamente en la redefinición de los puestos de trabajo que la administración va a necesitar en un futuro no muy lejano” (Anson, 2017)

Dentro de dos décadas trabajaran centenares de miles de robots en nuestras administraciones públicas: conductores de transportes públicos, drones de vigilancia, robots policías, robots cirujanos, robots asistentes sociales y sanitarios en los domicilios de los enfermos crónicos y de las personas con edad avanzada, sistemas inteligentes de extracción y análisis de información que alertaran a los decisores públicos sobre problemáticas emergentes y potenciales líneas de actuación, etc.

El proceso de implantación de la robótica y de la inteligencia artificial en la Administración pública durante los próximos años puede seguir estas tres fases (Anson, 2017):

- a) Primera fase: Tímidos avances de la automatización. Los expertos en cada ámbito sectorial definirán para los sistemas de inteligencia artificial lo que los robots deben hacer. En esta fase convivirán: (i) los sistemas tradicionales sin apenas informatización; (ii) sistemas informatizados que no tienen o solo parcialmente disponen de inteligencia artificial; y (iii) otros avanzados, dotados de inteligencia artificial, que se encuentran en fase de implementación y de pruebas, y que apenas tienen impacto en la actividad de la Administración. La actividad del sector público apenas presentará variación, salvo el incremento natural de los servicios al ciudadano en el marco de la administración electrónica. Fuerte tendencia a que todo se informaticice, sin que este proceso signifique realmente un cambio de enfoque y mentalidad de la gestión pública. Ahora nos encontramos en esa fase que ya se está dilatando en exceso.
- b) Segunda fase: Consolidación de los sistemas basados en inteligencia artificial. En esta fase la informatización de la administración pública en los países más desarrollados será prácticamente total, y razonablemente avanzada en los países en desarrollo. Los sistemas basados en inteligencia artificial sustituirán las actividades tradicionales por sistemas automatizados de relación con el ciudadano. Los sistemas que no estén dotados de inteligencia quedarán obsoletos y habrá una fuerte tendencia a sustituirlos por inteligencia artificial. Esta etapa reclamará una gran actividad de supervisión y retroalimentación sobre el trabajo de los robots. La función consistirá en asegurarse de que todo está marchando correctamente y de que se corrigen los errores iniciales de programación y de aprendizaje. Los expertos en cada ámbito sectorial seguirán siendo un eslabón básico en la producción del resultado, pero el número de los que están en tareas de campo disminuirá rápidamente. Un buen ejemplo es lo que se pronostica que sucederá en el ámbito médico. En esta fase una buena parte de los médicos

ya no se dedicarán a la medicina, sino a hacer que los sistemas de inteligencia artificial aprendan a diagnosticar.

- c) Tercera fase: Los sistemas de inteligencia artificial predominarán en la Administración pública. Gran impacto en la función pública porque el perfil de los empleados públicos habrá cambiado radicalmente. Los funcionarios conocerán sus respectivos espacios sectoriales, pero desde el punto de vista de su gestión automatizada, y serán sobre todo expertos en automatización y en el manejo de máquinas dotadas de inteligencia artificial. En este momento los verdaderos expertos serán los sistemas dotados de inteligencia artificial aplicada. El número de empleados públicos directos habrá disminuido radicalmente. La dirección de los grandes servicios se llevará a cabo por personal reducido desde centros de control remoto. Muchas empresas especializadas trabajarán para la administración para asegurar que sus sistemas funcionan y son seguros (Anson, 2017)

Ante estas tres fases de implantación de la robótica y de la inteligencia artificial en las administraciones públicas habría que reflexionar, al menos, sobre los siguientes tres elementos conceptuales:

- 1) La meritocracia en la robótica: comprar un robot o un dispositivo de inteligencia artificial seguro que va hacerse en la Administración por concurso público previa evaluación de su calidad y de sus costes económicos. Pero adquirir estos dispositivos es una compra o un leasing que no tiene nada que ver con comprar una impresora, un armario o un vehículo. Los robots y los dispositivos de inteligencia artificial van a relacionarse con los ciudadanos, van a interactuar con las informaciones más íntimas de los mismos, van a prestar servicios públicos y, por tanto, deberían pasar por unos filtros de carácter meritocrático y de valores públicos. La Administración pública debería tener un departamento de gobernanza de la robótica que, entre otras funciones, se encargara de la selección de los robots y de los dispositivos de inteligencia artificial. Los posibles candidatos deberían ser probados atendiendo al principio de capacidad y de que superen determinados filtros con valores públicos (no intrusivos, respeto al principio de privacidad, amables, etc.). Para la misma función no debería ser indiferente que un robot trabaje en una organización pública que en una privada. Todo esto tiene ahora un aroma a ciencia ficción de carácter lúdico pero habrá que plantearse estos temas y muchos más. Por ejemplo: estimular que haya un mercado competitivo en materia de robótica e inteligencia artificial para que la Administración pública no este capturada por una única empresa. También puede plantearse la opción de comprar robots y dispositivos de inteligencia artificial producidos por una institución pública nacional o extranjera. Establecer un debate social sobre si una Administración pública opte por comprar los mejores robots que hay en el mercado internacional o elegir la opción de comprar robots nacionales o de proximidad aunque no sean tan eficaces.
- 2) La eficiencia de la robótica: El coste de personal de las administraciones públicas alcanza el 23,1 por ciento del gasto público en la OCDE, siendo un 29,1 por ciento en América Latina y Caribe. En España oscila entre el 25 por ciento de la AGE y el 35 por ciento de las Comunidades Autónomas que son mucho más intensivas en materia de personal. El abaratamiento de las soluciones tecnológicas unido al alto coste del personal de las administraciones, impulsará una tendencia a automatizar nuevos servicios, aumentando las partidas de inversión y gasto en tecnología y disminuyendo las de gasto de personal (Anson, 2017). Durante unos años la robótica puede aportar mayor calidad en los servicios públicos pero mayores costes económicos ya que habrá una duplicidad entre los sistemas robóticos y

los sistemas humanos y habrá que invertir en un importante cambio conceptual que implicará un intenso reciclaje del personal y la contratación sobrevenida de personal con nuevos perfiles. Sería un error que con la robótica sucediera lo mismo que con el Gobierno electrónico, en el sentido que se está demorando en exceso en mostrar su vertiente más eficientista. Habría que fijar como gran objetivo estratégico que la robótica, en cuanto implica automatización de los servicios prestados antes por operadores humanos, debería aportar eficiencia muy rápida al sector público para contribuir a mantener el Estado del bienestar.

- 3) La gobernanza de una robótica público-privada: la gobernanza de la robótica y de la inteligencia artificial va a implicar la renovación de viejos debates y la aparición de otros novedosos. Entre los viejos debates destacarían la gestión público o privada de la robótica que preste servicios públicos, la opción de robots internacionales o robots de proximidad (europeos, españoles o locales), cómo proteger la privacidad de los ciudadanos (robots y sistemas de inteligencia institucional que traspasan entre ellos todos los flujos de datos personales –sanitarios, educativos, etc.- o solo una parte de los mismos). A estos debates habría que adicionar otros de nuevos: que los datos y metadatos de origen público manejados por robots y por dispositivos de inteligencia artificial no puedan ser utilizados por actores privados. 🤖

Referencias

- Anson, A. (2017): *Las Tres Fases de la Automatización de la Administración Pública*, <https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/>
- Bagues, M.F. (2014): *Estadísticas de las Oposiciones a los Grandes Cuerpos de la AGE (2000-2014)*, http://www.manuelbagues.com/oposiciones_general.html.
- Bustos, G. (2014): *10 Razgos del Empleado Público en el 2050*, <https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2014/02/13/10-rasgos-del-empleado-publico-en-2050/>
- Donahue, J.D. (2008): *The Warping of Government Work*, Cambridge: Harvard University Press.
- Jiménez Asensio, R (2017): *Acceso al Empleo Público: Entradas "Fáciles" (I)*, <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/06/19/acceso-al-empleo-publico-entradas-faciles1/>
- Jordana, J., Ramió, C. (2005): "Gobierno y Administración Pública", en A. Carreras, X. Tafunell, *Estadísticas Históricas de España XIX-XX*, Madrid: BBVA.
- Ramió, C. (2015): *La Extraña Pareja. La Procelosa Relación entre Políticos y Funcionarios*, 2ª Edición, Madrid: Catarata.
- Ramió, C. (2015b): *Administración Pública y Crisis Institucional. Estrategias de Reforma para España y América Latina*, Madrid: Tecnos.
- Ramió, C (2017): *La Administración Pública del Futuro (Horizonte 2010). Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación*, Madrid: Tecnos.
- Ramió, C, Salvador, M., García Codina, O. (2007): *Los determinantes de la gestión de la externalización en Cataluña*, Barcelona: Fundación Carles Pi y Suñer.
- Salgado, J.F. (2005): "El Ingreso en las Administraciones Públicas: Selección por Competencias", *Congreso Nuevos Enfoques en la Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Vitoria.
- Salgado, J.F. (2017): "Por qué las Oposiciones son un mal Sistema de Selección de Funcionarios", *El País*, 9 de abril de 2017. https://politica.elpais.com/politica/2017/04/07/actualidad/1491596451_160160.html
- Wallance, P. (2015): "La domesticación del Leviatán: el estado del Estado", *TheEconomist, El Mundo en 2050. Todas las Tendencias Globales que Cambiarán el Planeta*, 2ª edición, Barcelona: Gestión 2000..

Sobre el autor/About the author

Carles Ramió Matas es doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona y ha sido director de la Escola d'Administració Pública de Catalunya. Actualmente es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, donde ha ocupado el cargo de vicedirector y decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

German Business Improvement Districts (BIDs) as a model for Spain

Costela Sánchez, Álvaro

Liverpool BID Company

 alvaro.costela.sanchez@gmail.com

Documento recibido: 05 septiembre 2017
Aprobado para publicación: 28 septiembre 2017

Abstract

Business Improvement Districts (BIDs) have spread across Europe since their first introduction in the United Kingdom in 2005. Among the countries that already have BIDs, Germany, with a territorial organization similar to Spain, can serve as a reference for the prospective introduction of BIDs in Spain. This paper aims to analyse the main characteristics of the German BID model and extract practical lessons from its introduction across the different German federal states.

Keywords

Business Improvement District, city centre management, urban regeneration, publicprivate partnerships.

Resumen

Los llamados distritos de mejora empresarial o de negocio - Business Improvement Districts en inglés (BIDs) se han difundido en Europa desde su primera introducción en el Reino Unido en el año 2005. Entre los países europeos que ya tienen BIDs, se encuentra Alemania. Dado que Alemania cuenta con una organización territorial similar a la de España, es posible que su experiencia sirva de referencia prospectiva para la introducción de los BID en España. Este documento está diseñado para analizar la configuración principal del modelo BID con el fin antes citado y para extraer las lecciones prácticas obtenidas por su introducción en Alemania en los diferentes niveles del gobierno federal.

Palabras clave

Distrito de mejora empresarial, gestión urbana, regeneración urbana, alianzas público privadas..

1. Introduction

Business Improvement Districts (BIDs) have come a long way since their creation in North America at the end of the 60s. After their international expansion in the 90s mainly to Anglo-Saxon countries (Ward, 2007), the model arrived in Europe via the United Kingdom (UK), where BIDs have been operating since 2005 and currently have nearly 300 active projects (British BIDs, 2016). As well as the UK, there are BIDs in other European countries such as Ireland and the Netherlands; however, it is Germany, due to its size, population and territorial organization, that is a better example to be used as a reference for the prospective introduction of BIDs in Spain.

BIDs have been operating in Germany since 2005 with the original ones located in Hamburg (Kreutz, 2009a). There is enough accumulated experience to review the introduction of the BID model in Germany since they have been operating for more than 10 years and bespoke BID legislation has been approved in 10 out of the 16 German states (DIHK, 2017a).

This article is divided into 5 sections. First, the introduction of BID legislation will be discussed showcasing the most relevant German states. Second, there will be an analysis of the key factors that influenced the implementation of the BID model across Germany. Third, the bespoke characteristics of the German model will be detailed and compared with the British model. Finally, some relevant BID projects will be showcased before summarising the conclusions of this article.

2. Implementation in Germany

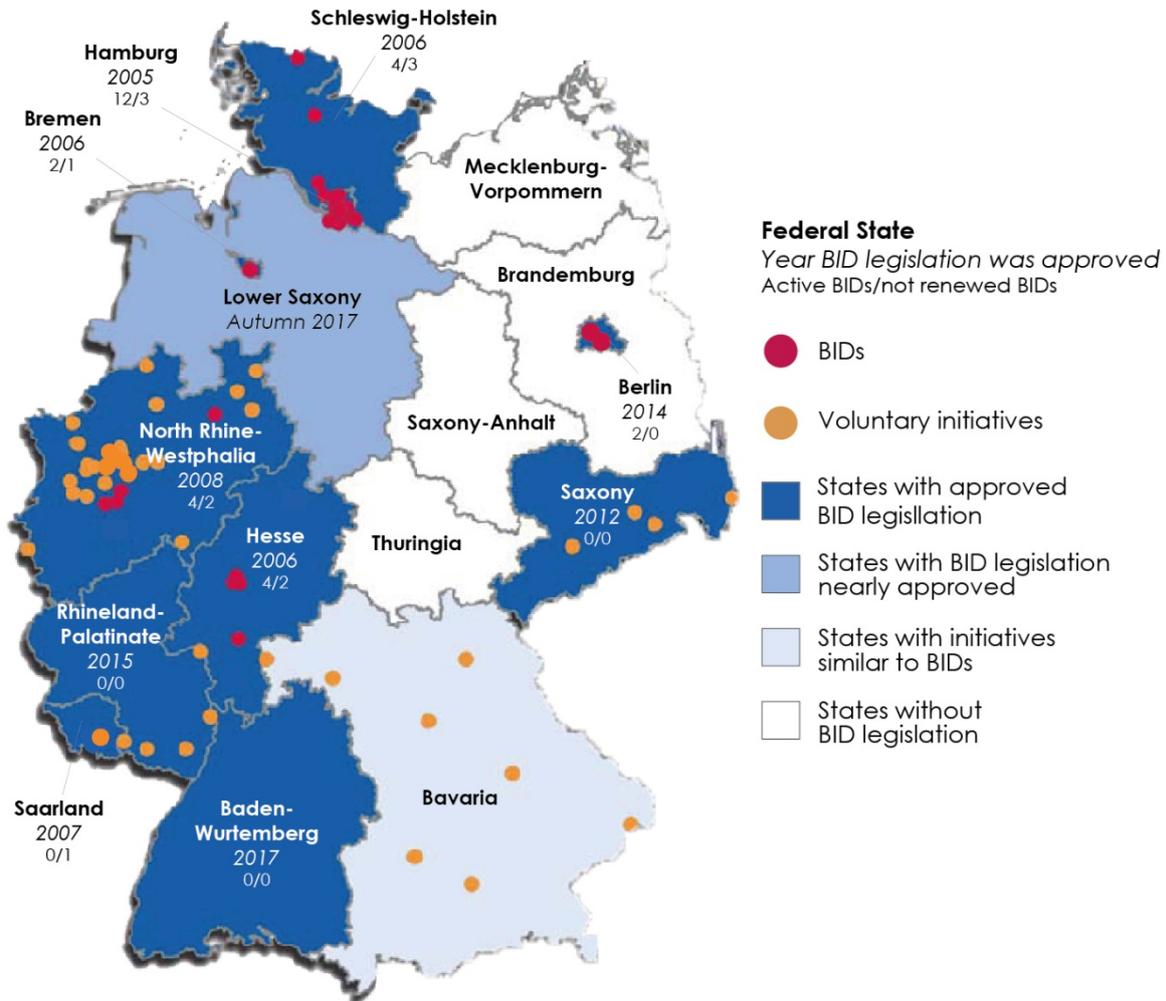
As highlighted by Brenner (2010), prior to the introduction of the BID model in Germany, urban development and regeneration policies were characterized by the leadership of the public sector. This period was focused around legislative reforms to provide greater powers to local authorities around town centre planning, and publicly funded regeneration schemes, especially the schemes in place after the reunification in East Germany during the 90s.

These funds focused mainly on housing, employment and training issues, moving towards regeneration projects in retail areas and city centres from 2008. The interest for the BID model increased during this period where the emphasis was around public-private partnerships to improve city centre management, especially retail areas.

The requirement of bespoke BID legislation in each German state along with the restriction in German legislation of the inclusion of any non-German words have led to a wide range of ways to refer to BIDs across Germany. Some states such as Saarland have managed to maintain the same acronym through a creative use of words with the *Bündnissen für Investition und Dienstleistung* (BID) "Alliance for investment and services"; while others have opted for creating a new name, such is the case of Schleswig-Holstein where BIDs are called PACT (*Partnerschaft zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen*) "Pact for the improvement of the areas of urban and tourist services" or Hesse where the name is INGE (*Innerstädtischen Geschäftsquartieren*) "Core Retail Areas". In terms of academic papers the most common denominations are *Innovationsgebiete* (Innovation areas) and *Innovationsquartiere* (Improvement Neighborhoods) (Eick, 2012).

Even though the BID legislation approval lies within the competencies granted to the federal states in Germany, a minor amendment in the German Federal Building Code (*Baugesetzbuch*) was required in 2007 to include a reference to the involvement of the private sector in regeneration projects just to provide legal reassurance against BIDs being challenged (Kreutz, 2009a).

Map 1 BID implantation in the German states in 2017¹



Source: BID projects and initiatives map (DIHK, 2017a), legislative dates (Kreutz, 2009c), (Pütz, 2010), (Michel & Stein, 2015) and BID initiatives (DIHK, 2017c).

Despite the lack of legal barriers to approve BID legislation, the introduction of the BID model in Germany has not been evenly distributed across the German states, as shown in the map above. After more than 10 years since its original introduction, the number of states with approved legislation and the number of active BIDs projects are far from the reality of BIDs in the UK.

¹ To facilitate the reader's future research, a list of German states in English and German is provided: Baden-Württemberg, Bavaria: *Bayern*, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hesse: *Hessen*, Lower Saxony: *Niedersachsen*, Mecklenburg-Vorpommern, North Rhine-Westphalia: *Nordrhein-Westfalen*, Rhineland-Palatinate: *Rheinland-Pfalz*, Saarland, Saxony: *Sachsen*, Saxony-Anhalt: *Sachsen-Anhalt*, Schleswig-Holstein and Thuringia: *Thüringen*.

In order to provide some insights around the reasons behind this uneven spread of BIDs across Germany, there will be a brief review of the introduction of BIDs to the most relevant states to identify any factors which might have had an impact.

Hamburg

The city-state of Hamburg stands out among all the German states as it was the pioneer in introducing the BID model in Germany as well as for being home to the biggest concentration of BIDs which represent the majority of active ones in Germany (Eick, 2012) (DIHK, 2017b). Hamburg represents a paradigm for most of the states in Germany in terms of legislation development, with most states passing similar BID legislations to the one in Hamburg. BIDs from Hamburg are also showcased as good practice across Germany (Brenner, 2010). The legislative process in Hamburg began straight after the confirmation by the national political parties of their agreement to amend the *Baugesetzbuch*. This allowed Hamburg to approve their legislation by 2005.

The implementation of the BID model in Hamburg was driven by both the private sector represented by the strong support of the Hamburg Chamber of Commerce (*HK-Handelskammer Hamburg*), and the public sector represented by the mayor-minister-president (*Erster Bürgermeister*) of the city-state of Hamburg, Ole von Beust, who set the introduction of BIDs as a priority since he took office in 2001 (Michel & Stein, 2015).

During 2003 and 2004 there were several initiatives in place to speed up the BID process, including workshops in the Chamber of Commerce, feasibility studies about BID legislation and international visits to North American BIDs (Stein, et al., 2015). This dynamism led to the draft legislation law being ready by the end of the summer 2004. The Law for the Strengthening of Trade, Services and Commercial Areas (*Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- GSED*) was approved in January 2005 and the first two BIDs: Sachsenor-BID and Neuer Wall BID started operating in August and October respectively (HK, 2015).

It should be mentioned that even among the active BIDs in Hamburg there are huge differences in terms of the budget collected through the BID. The differences in the value of the buildings across the city impact heavily in the final budget available. As a result, there is a budget range between €100,000 and €1,000,000 (Kreutz, 2009a) with those BIDs with a higher budget being located in the city centre. On average, BIDs in Germany have smaller budgets than those in Hamburg since city centres across Germany have medium to low height buildings, which affects the final budget available (Michel & Stein, 2015).

Finally, it is also relevant to mention the pioneering legislation approved in December 2007 which enabled the creation of residential BIDs, NIDs/HIDs (Neighbourhood/Housing Improvement Districts), which will be commented on later in this paper.

North Rhine-Westphalia

Apart from the success in Hamburg, it is worth mentioning the failed attempt of the German state of North Rhine-Westphalia to establish BIDs in the 90s. In this state, North American BIDs were showcased at a conference about town centre management which triggered a debate about developing BIDs in Germany (Stein, et al., 2015). This led to the involvement of the federal state government who published a report on the possibility of establishing BIDs (MASSKS, 1999). However, the social democratic government finally preferred to back voluntary models rather than BIDs.

In 2008, the newly established coalition of Christian Democrats and Liberals approved the BID legislation although voluntary associations traditionally supported by the public sector are still the most widespread option across this state as reflected in map 1 (Michel & Stein, 2015).

Hesse

The first big German state to approve BID legislation was Hesse in 2006. Two lessons can be learned from the experience in this state.

First, it represents an example where the BID model has not spread as expected. Since their approval more than 10 years ago, there have only been six BIDs established in Hesse; of those, only four are currently active, while the other two were not renewed after their first term (Baunatal and Katharinviertel in Gießen) (DIHK, 2017c). During this period, there have been at least eight failed attempts to establish BIDs in this state (Stein, et al., 2015). The urban configuration of the cities and towns in Hesse, with small and medium buildings, have impacted on the level of BID budget available, with these ranging between €30,000 and €125,000, since the budget level is normally linked with property values. This situation has made it difficult to fund meaningful projects that can prove value for money to BID members, hence the struggle to renew them or establish BIDs.

Second, the BID legislation in Hesse is only valid for a period of 5 years, which means that political parties need to renew the law cyclically. In 2010 for instance, the Chamber of Commerce and Industry of Hesse had to make an intense lobbying campaign on the different political parties to push for a renewal of the BID legislation. The political parties were not particularly interested in renewing the model after the unsatisfactory results of the first five years (DIHK, 2010). During the renewal process of the BID legislation in 2010 some amendments were made to include alternative ways of setting the BID budget, since property values did not always reflect the real value of the property, and other alternatives were allowed such as using the meters of facade. The current BID legislation is in force until 31 December 2020.

Saarland

Saarland's BID legislation was approved in 2007 and, similar to Hesse, it has to be renewed. One of the peculiarities from the original BID legislation was the chance of including residents as BID levy payers. This option was included to reflect the socio-economic context of the city centres and towns where resident population was quite relevant and it tried to provide an integrated approach to city centre management by including both residents and businesses in BID projects (DIHK, 2010).

The renewal of the BID legislation was meant to happen in 2015 however it did not take place until 2017 due to several debates around various conflicts which had arisen since its enactment in 2007, among which were the possibility of having BID volunteer paying members, conflicts with the EU's (European Union) Services Directive and the possibility to include exemptions for residents. The new law eliminated both the possibility of voluntary paying members and the exemptions for residents (DIHK, 2017a).

Unfortunately, there are no longer any active BIDs in Saarland, since the only BID, Burbach BID, was not renewed after its first 5-year term (DIHK, 2015) (DIHK, 2017a).

Saxony and Berlin

Finally, there should be a special mention to Saxony and Berlin as the first states from the former East Germany block to approve BID legislations, which were approved in 2012 and 2014 respectively. In Saxony, despite having a BID pilot scheme in place between 2005 and 2008, none of those projects developed into BIDs once the legislation allowed it (DIHK, 2017b). Whereas in the city-state of Berlin, even though its legislation was approved two years later than Saxony, there are already two active BIDs-ISGs (Immobilien-und Standortgemeinschaften) which were established in 2017.

One of those BIDs is Ku'damm-Taunten BID, which focuses its budget on enhancing the environment and surroundings of the Kaiser Wilhelm Memorial Church by improving the cleansing levels, providing tourist information and free WiFi among others. Their budget is around nine million euro for its 5-year term.

The other BID is located in the historic town of Spadau whose one million euro budget for the 5-year term plan is to fund projects to increase the attractiveness of the area. One of the main initiatives will be to hire a dedicated person who will report problems from local businesses and the area along with performing maintenance tasks in public and private land. In both cases, there are great similarities with the BIDs in Hamburg; both BIDs are managed by private organisations and their budgets will allow them to provide significant added value for their members, which will facilitate their chances to renew their mandate beyond their initial 5-year term.

Overall, the different BID legislations across Germany have provided the BID model with a flexibility that facilitates its adaptation to the different contexts of each state (Kreutz, 2009a).

3. Conditioning/determining factors

Thanks to the brief analysis on the different German states already commented and complemented by papers by Eick (2012), Stein, et al. (2015) and Michel & Stein (2015), it is possible to identify some factors which have influenced and conditioned the introduction and spread of the BID model across Germany.

Political factor

The political factor has been one of the great barriers to the expansion of the BID model; the support of the different parties has not been homogenous and it has delayed the approval of the necessary BID legislation. Although all the major parties have been involved in the approval process of BID legislation, as shown in Table 1, those same parties have been against BID legislations in different federal states in Germany, mainly influenced by the specific socio-political context of each state.

The main reasons for right-wing political parties to oppose BIDs focused around their conception of BIDs clashing with the free right of association and their interference in the free market. The most representative case is Bavaria where the CSU (Social-Christian Union of Bavaria), partner at a federal level of the CDU (German-Christian Democratic Union), decided not to create a law for BIDs since they prefer to support the voluntary model supported by the public sector (Stoiber, 2003).

Similar to Bavaria, the CDU, who had majority in Baden-Württemberg, did not support the BID model. The BID legislation was approved thanks to a change in power through a coalition of the Green Party and the SPD (Socialist Party of Germany). Even the Liberal Party has opposed both at a local and state level, as was the case on the already mentioned Baden-Württemberg. Their main arguments against BIDs are their interpretation of the BID levy being seen as a tax increase, along with seeing it as the public sector hindering the free market (Stein, et al., 2015).

Left-wing political parties, including the SPD or the Green Party, have expressed their concerns on BIDs since they considered them a new tool of the neoliberal agenda of privatization of public spaces and public services. For this reason, they have preferred to prioritize voluntary schemes like the ones mentioned in North Rhine-Westphalia. Despite this, coalitions of these same parties have approved BID legislations in several states recently, such as the Rhineland-Palatinate, Baden-Württemberg and Berlin.

Table 1 BID legislative process in Germany²

Federal State	Approval year	BID Legislation Name	Party in power when approved
Hamburg	Jan - 2005	<i>Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren und Gewerbezentren (GSED)</i>	CDU
Hesse	Jan - 2006	<i>Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE)</i>	CDU
Bremen	Jul - 2006	<i>Bremisches Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren</i>	SPD-CDU Coalition
Schleswig-Holstein	Jul - 2006	<i>Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT-Gesetz)</i>	CDU-SPD Coalition
Saarland	Dec - 2007	<i>Gesetz zur Schaffung von Bündnissen für Investition und Dienstleistung (GBID)</i>	CDU
North Rhine-Westphalia	Jun - 2008	<i>Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften</i>	CDU-FDP Coalition
Saxony	Aug - 2012	<i>Sächsisches Gesetz zur Belebung innerstädtischer Einzelhandels- und Dienstleistungszentren</i>	CDU-SPD Coalition
Berlin	Nov - 2014	<i>Berliner Immobilien- und Standortgemeinschaftengesetz (BIG) o (ISG)</i>	SPD-CDU Coalition
Rhineland - Palatinate	Aug - 2015	<i>Gesetz über lokale Entwicklungs- und Aufwertungsprojekte (LEAPG)</i>	SPD-Green Party Coalition
Baden-Württemberg	Jan - 2015	<i>Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative (GQP)</i>	Verdes-SPD Coalition
Lower Saxony	Autumn 2017	<i>Gesetz zur Stärkung der Quartiere durch private Initiativen" (NQPIG)</i>	SPD-Green Party Coalition

Source: (Kreutz, 2009c), (DIHK, 2017b) and (DIHK, 2017c).

It is worth mentioning the case of the Green Party, which during their coalition government with the CDU in Hamburg in 2008-2010 described BIDs as a tool to involve civil society in the management of cities (Töpfer et al, 2007).

Socio-economic and territorial factor

On the one hand, there are differences among German states in terms of population, size and economic development which have influenced the introduction of the BID model and uneven dissemination throughout the country. The early legislation in the city-states of Hamburg and Bremen in 2005 and 2006 respectively, pushed it by its commercial and entrepreneurial tradition is a good example of how important the socio-economic context is in the introduction of BIDs (Eick, 2012).

²CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*) German Christian Democratic Union, SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) Socialist Party of Germany. FDP (*Freie Demokratische Partei*) Democratic-Liberal Party. Green Party (*Bündnis 90/Die Grünen*) Alliance 90/Greens.

In case of a coalition government, the lead political party appears first.

On the other hand, the adoption of the BID model in the eastern states has been delayed due to the reticence of the private sector on any type of compulsory contributions since it brings links back to the communist period (Michel & Stein, 2015). The existence of federal funds for urban development schemes is also taking the pressure away from the private sector to set up BIDs.

In addition to those, there is a serious issue around the lack of enough critical mass in city centres and towns, which does not enable BIDs to raise enough budget to deliver meaningful projects that would prove value for money.

Commitment factor

Finally, a stable support and commitment of the public and private sectors is essential for a satisfactory establishment and diffusion of the BID model in the long term. The German Chambers of Commerce and Industry (*Deutscher Industrie- und Handelskammertag*) are the main supporters of the model in Germany. The aforementioned case of Hamburg represents the best example of a partnership between the private and public sector. The decisive impulse of Hamburg's mayor, Ole von Beust, and the support of the Chamber of Commerce made the city a successful case and good practice across Germany (Michel & Stein, 2015).

It is worth mentioning that the commitment factor is identified as one of the main factors of success in several countries with BIDs. In the United Kingdom and Ireland, the "indifference of the Government" (Means, 2013) and the lack of territorial agencies or business organizations that support the process (Communities and Local Government, 2007) caused that while in England and Scotland BIDs were established at a considerable pace, in Wales and Ireland hardly any BID projects were developed (Costela-Sánchez, 2016). London deserves a special mention where mayors from different political parties embraced the BID model. Both Boris Johnson, from the Conservative Party who included an electoral pledge to reach 50 BIDs in the capital during his term, as well as the current Labour mayor, Sadiq Khan, have endorsed and backed the BID model (Future of London, 2016).

The factors described can shed some light on the reasons behind the differences found across Germany, although it should be noted that normally the political factor and commitment can generate a change of attitude that promotes a successful introduction and establishment of BIDs.

Generally, except for the oasis represented by the city-state of Hamburg, it is still difficult to speak of a well-established implantation of BIDs in Germany (Stein, et al., 2015), or even of a direct transition from voluntary models to BID models (Michel, 2013).

4. Characteristics of the German model

Having analyzed the level of implantation of the BID model in Germany and having considered the possible factors that have influenced it, it is relevant to describe the main characteristics. For reference, the model will be compared with its counterparts in the United Kingdom, as the UK is the other large European country where BIDs have been established.

Members

One of the main differences with the British model lies in the designation of the BID members, in other words, those contributing towards the BID and deciding on the establishment of those.

In regard to BIDs in the UK, occupiers are those entitled to pay the BID levy and vote at BID ballots with the exception of two property owner BIDs located in London and Scotland (Costela-Sánchez, 2016). In contrast, in Germany property owners are those who decide on the establishment of BIDs and pay the compulsory contri-

bution (Kreutz, 2009a). It should be clarified that only one vote per property is granted in the case of more than one person owning a property; in this case, they would have to come to an agreement on whether they are in favour of or against the BID proposal.

Finance

Both in Germany and the UK, the local entity is responsible for collecting the BID levy and overseeing the BID. In Bremen and Hamburg, the Chambers of Commerce and Industry are the ones responsible for overseeing the BID (DIHK, 2010). Despite the similarity in the collection, it is relevant to mention that the English law allows the outsource of the different collection phases if there is an agreement with the local entity under the order of 2005 "The Local Authorities (Contracting Out of BID Levy Billing, Collection and Enforcement Functions)". Regarding caps to the BID levy, in Germany there is a maximum of 10% recharge on the value of the property, with maximum contribution set to protect large property owners.

Management

In both countries the management of a BID must be carried out by a management team, which can be either an agency, a company or a person (Kreutz, 2009a). In the case of North Rhine-Westphalia, the steering group that set up the BID must assign this task to a bespoke created company to manage the BID, since, according to their state law, it is not allowed to delegate it to any existing company (Kreutz, 2009b). BIDs are normally directed by the same steering group that leads on the different stages of establishing a BID, which is similar to the British model of an operating board controlling the BID.

BID term

Similar to the UK, in Germany BIDs can be established for a maximum of five years (DIHK, 2010); the most common BID term is between three and five years (DIHK, 2017c).

Setting up process

The process of setting up a BID is relatively similar to the British model, however there are some differences especially in terms of the approval method. The process can be divided into four stages, as highlighted in figure 1, during those, the support of the Chamber of Commerce and Industry and the local authority are instrumental, focusing mainly around the feasibility study and the future projects delivered.

Figure 1 Stages to create a set up a BID in Hamburg³



Source: (DIHK, 2010).

³ The legal requirements from Hamburg have been chosen as a reference since they have been replicated across Germany.

Initial proposal

The first stage of setting up a BID involves the creation of a steering group who is responsible for leading the different stages of the process. During this first stage, the area in which the BID will operate is defined, a business plan for the area is drafted including the calculation of the prospective BID budget, its main services and projects are set, as well as the appointment of the managing organisation for the BID (Kreutz, 2009b).

In this stage, it is vital to communicate with all property owners within the proposed BID area to gather their opinion, needs and expectations.

Initial Support

Once the business plan, the budget and the area are defined, it is necessary to receive the endorsement from property owners within the BID area. In this stage, it is essential to obtain at least 15% of support to the BID proposal among the owners, both by number and by the total property value within the area; that way there is a balance between small and large owners.

Formal BID Proposal

Once the initial support from the owners has been obtained, the BID proposal is analysed by the local authority. When the local authority has granted its approval, the final BID proposal is put into public consultation for one month so that those owners against the BID can express their rejection.

In this case, there is not a ballot per se like in the British model, but a gathering of objections from those owners against the BID proposal. It is assumed that those who do not object are in favour of the BID. The proposal will go ahead if the objections do not represent more than a third of the total number of owners or the total property value (Kreutz, 2009a). This method grants a veto power if there is a considerable minority against the proposal of the establishment of a BID.

BID Term Starts

Once the establishment of the BID has been published in the local authority's bulletin, the BID is allowed to start delivering its business plan. The type of services delivered is defined by the specific needs of the owners in the BID area and the BID budget available.

In the aforementioned cases of BIDs in Hamburg, these have a large budget that allows them to carry out public realm improvements, enhancement of street furniture, hire cleaning and security staff or organise events, while other BIDs with smaller budgets focus just on basic maintenance of the environment and animation. Generally, the main duties undertaken by German BIDs are: the promotion of the BID area, maintenance services, security, cleansing and public realm improvements (Kreutz, 2009b).

5. Relevant BID examples

To finalise the analysis of the German BID model, three different BIDs from Hamburg will be showcased, as detailed in table 2.

First, Sachsentor BID will be showcased as it was the first BID to be established in Germany; followed by Nikolai-Quartier BID, located in the city centre and whose budget is one of the biggest across BIDs in Europe. Finally the innovative experience of Steilshoop HID (Housing Improvement District) the first and only residential BID in Europe will be commented.

Table 2 Showcased BIDs in Hamburg⁴

Sachsentor BID	BID I – €150,000 - (€50,000/year)	BID I – 24/08/2005 – 23/8/2008
	BID II – €600,000 - (€120,000/year)	BID II – 24/6/2009 – 23/9/2014
	BID III – €433,000 - (€144,333/year)	BID III – 6/7/2016 – 5/7/2019
Nikolai-Quartier BID	BID I – €9,300,000 - (€1,860,000/year)	BID I – 13/8/2014 – 12/8/2019
MitteSteilshoop HID	HID I – €4,100,000 - (€820,000/year)	HID I – 5/12/2012 – 4/12/2017

Source: (HK Hamburg, 2015), (DIHK, 2017c), (BergedorfProjekt GmbH, 2016) and (HID MitteSteilshoop, 2012).

Sachsentor BID

Sachsentor BID was the first BID to be established in Germany, just some months before the well-known Neuer Wall BID, which has been commented on and studied in numerous papers (Stein, et al., 2015) (Eick, 2012) (Kreutz, 2009a).

The BID is located in Bergedorf, in the suburbs of Hamburg, and includes the main high street, Sachsentor, and surrounding streets. As can be seen in the previous table, it is currently in its third term. Since its inception, its term length and budget have changed considerably since 2005 reflecting the different stages a BID can go through.

The first term lasted for 3 years, with a total budget of €150,000, which was mainly used to enhance the BID area, remove graffiti, add greening elements and promote the area by developing its identity.

During its second term there were substantial changes on the BID: the area was expanded to include surrounding streets to the main Sachsentor axis which meant an increase from 83 properties to 101; the duration of the BID term was increased to a 5-year term along with an increase in the total budget to reach €120,000 annually. In this second term, the impact of their activities was increased by the accumulated experience during the previous three years and the availability of a larger budget. The new activities included the strengthening of maintenance measures in the area, a more active role in the promotion of the area through the organisation of events and the enhancement of Christmas lights (HK, 2015).

During the campaign for its third and current BID term there were some challenges to the continuity of the BID. The process began in 2003 with initial meetings among the managing company of the BID, the BID steering group and members to develop a new plan for the third term for the Sachsentor BID. All the different stages already mentioned were met by December 2014. However, there was a considerable opposition which reached almost 25% of the members. Even though it was under the legal threshold, this reasonable level of opposition forced a change on the proposal for the third BID term.

⁴The different BIDs terms are identified with Roman numerals.

Meetings among representatives of the Bergedorf district, the business community in the BID area and the steering group took place to agree a new proposal. After successful negotiations, the priorities of the BID were changed to focus the BID budget around the enhancement of the BID area with an especial emphasis on cleaning and maintenance in addition to increasing the funds allocated for Christmas lights; this led to an increase in the annual budget of the BID. Also agreed was a reduction of the BID term from five to three years. Finally, the local Association for the Development and Marketing of Bergedorf (*Wirtschaft und Stadtmarketing für die Region Bergedorf eV*) was forced to sell of all their shares of the BergedorfProjekt GmbH, the company created to manage the BID, to two new owners: the property agency '*ICE Immobilien Consulting und Entwicklung GmbH (Karl-Dieter Broks)*' and a property owner within the BID area (BergedorfProjekt GmbH, 2016).

Nikolai-Quartier BID

Nikolai Quartier BID has operated since 2014 and it is the BID with the largest budget in the whole of Germany with €9,300,000 to invest during its 5-year term. It is located in the city centre of Hamburg; its location and valuable properties in the BID area are responsible for its large budget. Its location at the heart of the city, as well as impacting positively on its budget, has also conditioned the objectives of its first term. The main project is an investment of more than six million euro to improve the public realm in the BID area, including a restructuring of traffic and public transport in the area. In addition, marketing measures will be carried out to promote the area and complementary cleansing and maintenance services will be put in place to ensure the preservation of the enhanced public realm developed by the BID funded works.

These public realm improvements in the Nikolai Quartier BID are a good example of the multiplying effect that BIDs are able to generate. The planned investment of six million euro by the BID are complemented by a contribution of 2.8 million euro by the local authority and a one million euro voluntary contribution by property owners in the BID area, reaching a total investment of 10 million euro (HK, 2015). The size and budget levels in Nikolai Quartier BID required a 5-year negotiation process with initial meetings taking place in 2009 where the *Otto Wulff BID Gesellschaft mbH* was appointed as the managing company for this BID (DIHK, 2010).

BID Steilshoop

Finally, it is worth mentioning the HID initiative in the residential area of Steilshoop. This residential estate in the suburbs of Hamburg was built in the 70s and has a population of 14,300 people spread across several blocks of flats. In terms of property, there is a mix of buildings owned by the public sector, individual owners and real estate funds. The area was part of different regeneration schemes during the 90s which focused on improving the attractiveness and solving the issues around bad reputation (Kreutz, 2007). Once the regeneration schemes ended the original issues reappeared, which is why in 2006 different owners carried out a campaign to improve the image of the neighbourhood. This campaign attracted the attention of the local authority and pushed the proposal to set up an HID in that area. In 2009, the area was included in a national program and selected as one of the 15 ESGs (*Eigentümergebietstandortgemeinschaften / Associations of Local Owners*) designated pilots.

The main achievements during the pilot period consisted of the development of a business plan for the residential area which included key actions: the enhancement of the main artery in the neighbourhood, the improvement of the communication among neighbours, owners and main stakeholders in the neighbourhood, the design of a marketing campaign to improve the image of the area and finally the improvement of the cleansing and maintenance services delivered by the local authority (Kreutz, 2009a), (Innovations Quartier-Steilshoop, 2011).

After the completion of the pilot in 2011, Steilshoop was the only initiative among the pilots which continued to operate thanks to the financial support of one of the main real estate funds. In 2012, MitteSteilshoop HID officially became the first HID in Germany and Europe (Tantow, 2012). The HID was established in December 2012 for a 5-year term and a total budget of four million euro for the development of the business plan devised during the pilot phase by the *Otto Wulff BID Gesellschaft mbH* (HID MitteSteilshoop, 2012).

6. Conclusions

Socio-economic, territorial, political and commitment factors have conditioned the introduction of the BID model in Germany leading to an uneven distribution across the different federal states which have impacted on the number of active BID projects. Since the socio-economic and territorial factors are given and are difficult to change in the short term; political and commitment factors are the ones which should be prioritised in order to promote the establishment of BIDs. A strong partnership between the public and private sectors, backed by a stable support of the political parties to the BID model, facilitates the approval of BID legislation and the creation of BIDs as shown in the paradigmatic case of Hamburg.

BIDs cannot be seen as a panacea for all the issues affecting city centres, high streets or areas that are in need of regeneration schemes. However, they are a powerful tool to strengthen the links between the public and private sector and develop a common approach to face common issues.

The success of a BID is based on a close collaboration between the local business community, the support of the public sector and major stakeholder along with the existence of a substantial BID budget which allows funding relevant projects that will provide value for money to their members.

The German model in which owners are the members of the BID and the veto power granted to a minority group of owners reflect the flexibility of the model when adapting in a new country. The majority of BIDs in their first term focus on public realm improvements, the development of the identity of the area and the enhancement of cleansing, maintenance and the attractiveness of the area. 

Referencias

- BergedorfProjekt GmbH, 2016. BID Sachsentor. [On-Line] Available at:http://www.bid-sachsentor.de/fileadmin/PDF/BID_3/Antrag_BIDSachsentorIII.pdf [Accessed 3 September 2017].
- Brenner, J., 2010. Private initiatives in German urban development policy. *Urban Research & Practice*, 3(2), pp. 219-228.
- British BIDs, 2016. Nationwide BID Survey 2016. [On-Line] Available at:<http://www.britishbids.info/wp-content/uploads/BB-Nationwide-BID-Survey-2016-1.pdf> [Accessed 22 August 2016].
- Communities and Local Government, 2007. Development and Implementation of Business Improvement Districts. [On-Line] Available at:www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/154617.pdf [Accessed 25 August 2016].
- Costela-Sánchez, A., 2016. Los Business Improvement Districts (BIDs): implantación en Europa, experiencia en el Reino Unido, y futuro. Madrid, VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP 2016.
- DIHK, 2010. Deutscher Industrie- und Handelskammertag - BID News 10/2010. [On-Line] Available at:http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/DIHK_BID-NEWS_10-english.pdf [Accessed 20 August 2017].
- DIHK, 2015. Deutscher Industrie- und Handelskammertag - BID News 24/2015. [On-Line] Available at:http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/DIHK_BID-NEWS_24.pdf [Accessed 2 September 2017].
- DIHK, 2017a. Deutscher Industrie- und Handelskammertag - BID News 30/2017. [On-Line] Available at:https://www.dihk.de/themenfelder/wirtschaftspolitik/info/bidnews/aktuell/bidnews-30-17-engl/at_download/file?mdate=1499692340882 [Accessed 22 August 2017].
- DIHK, 2017b. Deutscher Industrie- und Handelskammertag - BID-Aktivitäten, Stand: März 2017. [On-Line] Available at:https://www.dihk.de/ressourcen/downloads/bids-deutschland.pdf/at_download/file?mdate=1488378008564 [Accessed 30 August 2017].
- DIHK, 2017c. Deutscher Industrie- und Handelskammertag - BID-Projekte auf landesgesetzlicher Grundlage, Stand: März 2017. [On-Line] Available at:https://www.dihk.de/ressourcen/downloads/bids-laender.pdf/at_download/file?mdate=1488378008566 [Accessed 2 September 2017].
- Eick, V., 2012. The co-production of purified space: hybrid policing in German Business Improvement Districts. *European Urban and Regional Studies*, 19(2), pp. 121-136.
- Future of London, 2016. Future of London. [On-Line] Available at:https://lep.london/sites/default/files/Evolution_of_Londons_BIDs_March2016_web_140316.pdf [Accessed 15 August 2016].
- HID MitteSteilshoop, 2012. MitteSteilshoop. [On-Line] Available at:<http://www.mitte-steilshoop.de/fileadmin/redakteur/Dokumente/Presse/steilshoop-projektblatt.pdf> [Accessed 3 September 2017].
- HK Hamburg, 2015. 10 Jahre Business Improvement Districts. [On-Line] Available at: <https://www.hk24.de/blob/hhikhk24/produktmarken/branchen-cluster-netzwerke/branchen/handel/bid/3595892/719d192baaa24077bc7254d97ad653c4/broschuere-bids-hh-data.pdf> [Accessed 3 September 2017].
- HK, 2015. Handelskammer Hamburg. [On-Line] Available at:<http://www.hamburg.de/contentblob/7947936/99b5ab4447db9fab2f9e9865459ea415/data/broschuere-10-jahre-bid-in-hamburg.pdf> [Accessed 1 Septiembre 2017].

- InnovationsQuartierSteilshoop, 2011. InnovationsQuartierSteilshoop. [On-Line] Available at: <http://www.inq-steilshoop.de/> [Accessed 3 September 2017].
- Kreutz, S., 2007. The model of Neighbourhood Improvement Districts in Hamburg. New Strategies for private sector involvement in area development..Glasgow, The Vital City.
- Kreutz, S., 2009a. Urban Improvement Districts in. *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol. 2, n.4, p. 304–317.
- Kreutz, S., 2009b. Case study report: The BID experience in Hamburg, s.l.: MP4 WP1.3 Interreg IVB North Sea Region Programme.
- Kreutz, S., 2009c. From Business to Neighbourhood Improvement Districts - Transfer of the BID model to residential neighbourhoods. [On-Line] Available at: <http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/Stefan%20Kreutz%20Germany%202009.pdf> [Accessed 15 August 2017].
- MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) [Department of State Northrhine-Westfalia for Labour, Social Affairs and Urban Development, Culture and Sports] (ed.). 1999. Stadtplanung als Deal? Urban Entertainment Center und private Stadtplanung. Beispiele aus den USA und Nordrhein-Westfalen [Urban planning as deal? Urban Entertainment Centres and Private Urban Planning. Examples from the USA and Northrhine-Westfalia]. Düsseldorf: Toennes. En Stein, C., Michel, B., Glasze, G. & Pütz, R., 2015. Learning from failed policy mobilities: Contradictions, resistances and unintended outcomes in the transfer of "Business Improvement Districts" to Germany. *European Urban and Regional Studies*, pp. 1-15.
- Means, T., 2013. Review of Business Improvement Districts in Wales. [On-Line] Available at: <http://gov.wales/docs/desh/publications/130822bidsreviewen.pdf> [Accessed 18 August 2016].
- Michel, B., 2013. Local contextualization of a global form of governance: Comparing discourses on Business Improvement Districts in Cape Town and Hamburg. *Urban Geography*, 34(7), pp. 1011-1030.
- Michel, B. & Stein, C., 2015. Reclaiming the European City and Lobbying for Privilege: Business Improvement Districts in Germany. *Urban Affairs Review*, 51(1), pp. 74-98.
- Pütz, R., 2010. Business Improvement Districts als Instrument der Quartiersentwicklung. PND online, Volumen 2, pp. 1-12.
- Stein, C., Michel, B., Glasze, G. & Pütz, R., 2015. Learning from failed policy mobilities: Contradictions, resistances and unintended outcomes in the transfer of "Business Improvement Districts" to Germany. *European Urban and Regional Studies*, pp. 1-15.
- Stoiber, E., 2003 Schreiben an den Oberbürgermeister der Stadt Augsburg. Business Improvement Districts, 20 October. Munich. En Eick, V., 2012. The co-production of purified space: hybrid policing in German Business Improvement Districts. *European Urban and Regional Studies*, 19(2), pp. 121-136.
- Tantow, D., 2012. Urban Improvement districts in urban restructuring - first results of the German ESG research initiative. *Urban Research & Practice*, 5(3), pp. 342-352.
- Töpfer E., Eick V. and Sambale, J., 2007. BIDs – ein neues Instrument für Containment und Ausgrenzung? *Prokla* 149(4): 511-528 En Eick, V., 2012. The co-production of purified space: hybrid policing in German Business Improvement Districts. *European Urban and Regional Studies*, 19(2), pp. 121-136.
- Ward, K., 2007. Business Improvement District: Policy origins, mobile policies and urban liveability. *Geography Compass*, 1(3), pp. 657-672.

Sobre el autor/About the author

Álvaro Costela: Marketing Manager at Liverpool BID Company, economist by University of Granada (Spain), MA in Local Economic Development and Planning by University of Valladolid (Spain), Diploma in Town Centre Management and Marketing by University of Valencia (Spain) and Diploma in Professional Marketing by CIM (Chartered Institute of Marketing) (UK).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Políticas migratorias en Republica Dominicana: un desafío de gobernabilidad democrática

Bermejo Pérez, María Paz

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

 mariapaz.bermejo.perez@gmail.com

Documento recibido: 05 septiembre 2017
Aprobado para publicación: 28 septiembre 2017

Resumen

La República Dominicana ha contado en su pasado reciente con su empobrecido vecino occidental como una fuente de mano de obra barata, bien dispuesta y trabajadora. Sin embargo el modo en que el Estado ha abordado sus políticas públicas en el ámbito de la migración y la ciudadanía ha provocado una de las crisis de legitimidad y de gestión estatal más importantes del pasado reciente. Esta situación ha puesto en tela de juicio el proceso de reformas del Estado que apuntan al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho. Se estudian dos instrumentos recientes de política pública relacionados con la situación legal de los inmigrantes y sus descendientes nacidos en el país desde un marco de políticas públicas en el ámbito de las políticas migratorias.

Palabras - clave

Políticas migratorias, gobernabilidad democrática, República Dominicana, ciudadanía e integración

Abstract

In its recent past, Dominican Republic has take advantage with its impoverished western neighbor inhabitants as a source of cheap, well-disposed hardworking labor force. However, the way in which the dominican government has addressed its public policies in the field of migration and citizenship has provoked one of the most important crises of legitimacy and state management of the recent past. This situation has put into question the process of state reforms that aim to strengthen democratic governance and the rule of law in this country. Two recent public policy instruments, related to the legal situation of immigrants and their descendants born in the country, are here studied from a public policy perspective in the subfield of migration policies.

Keywords

Migration policies, democratic governance, Dominican Republic, citizenship and integration

1. Introduciendo el tema

La gobernanza, entendida como la gestión de las políticas migratorias, constituye un gran desafío para los Estados democráticos modernos y no se puede pasar por alto que la calidad de la democracia y de sus instituciones se mide en gran medida por el modo en que los estados gestionan el fenómeno migratorio, convirtiéndose en un asunto más amplio de legitimidad y gobernabilidad democrática. En efecto, existe una estrecha relación entre la institucionalidad democrática y la gestión del fenómeno migratorio, ya que el régimen migratorio que se configura en un país depende en gran medida del tipo de Estado y de sociedad y de la relación entre ambos, es decir, de su sistema político¹.

Para autores como Lelio Mármona, la gobernabilidad consiste en el ajuste entre por un lado las percepciones y demandas sociales sobre las migraciones, desde sus causas, características y consecuencias; y por el otro las posibilidades e intención de los Estados de dar respuesta a dichas demandas, en un marco de legitimidad y eficacia. En efecto, para alcanzar la gobernabilidad democrática en este ámbito, el Estado debe conjugar los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la inmigrante, en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en el que se mueven estas dos poblaciones (Mármona 2010:71). Muchos autores han destacado que en la era de la migración, como Castles ha calificado nuestro tiempo, existe una crisis de gobernabilidad migratoria global, en un momento en que muchos Estados no tienen la capacidad o la voluntad de responder con eficacia para conjugar los intereses y derechos de ambos grupos de población².

Castles mantiene que uno de los elementos determinantes que definen las características de las políticas migratorias y orientan sobre sus posibilidades de éxito o fracaso son aquellos factores que tienen relación con los sistemas políticos de los Estados a partir de los cuales se definen por ejemplo el tipo de intereses opuestos y el modo de resolver los conflictos que puedan surgir.

Ahondando más en el concepto de gobernabilidad democrática, cuando analizamos una situación como gobernable o no, se debe superar la dicotomía entre gobernabilidad e ingobernabilidad, para pasar a analizar los grados y niveles de ésta, involucrando en la definición la capacidad de alcanzar acuerdos básicos entre los tomadores de decisiones, la cual viene a medirse en torno a tres ámbitos: a) la cultura política; b) el nivel de las reglas institucionales del juego político y c) los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas.

La gobernabilidad migratoria está condicionada por variables externas e internas de los Estados nación. Esta crisis de gobernabilidad es provocada por una multiplicidad de factores, desde la creciente complejidad del fenómeno migratorio, donde los Estados no están siendo capaces de reaccionar de forma ágil ante los cam-

¹ Castles. Stephen 2006. 'Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias', en 'Repensando las Migraciones', Portes, A., Dewind.

² Mihuela V. 2005 Universidad Pompeu Fabra, en Revista Migraciones 17, Universidad de Comillas; comentario a Castles, Stephen y Miller, M. J. 2004, La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno. Universidad Autónoma de Zacatecas, Miquel Àngel Porrúa Librero-Editor.

bios que se están produciendo al nivel global, hasta la cesión de los espacios estatales en beneficio del marco internacional de los derechos humanos, donde el migrante es sujeto de derecho internacional, a pesar de que los Estados-nación continúan siendo el referente principal para garantizar los derechos fundamentales de toda la población bajo su jurisdicción.

Este papel tan fundamental del Estado se refleja en las regulaciones pertinentes y en el diseño de las políticas migratorias, espacio esencial de la soberanía estatal, donde los Estados se encuentran al mismo tiempo inmersos en un sistema global y los límites a la soberanía vienen dados por el respeto a un marco mínimo de derechos de corte universal de los individuos, entre quienes se encuentran los migrantes. Este es un desarrollo reciente en el que se ha ido conformando el Estado contemporáneo desde la segunda mitad del siglo XX. Las políticas migratorias, como políticas de Estado, han de estar sometidas al control de calidad democrática del respeto a los derechos humanos.

2. Origen y características de la migración en República Dominicana

A pesar de que República Dominicana ha virado en los últimos años en su tendencia migratoria para llegar a constituirse en términos cuantitativos en un país de emigrantes, desde una perspectiva cualitativa, permeada por el pensamiento político dominante, relaciones binacionales, instituciones políticas, sociedad y cultura dominicanas, es aún un país de inmigración en cuanto a políticas migratorias se refiere. Por ello el imaginario colectivo y el debate político sobre migración aún giran en torno a la actuación del Estado en relación a la población inmigrante, en su inmensa mayoría de origen haitiano.

Según un amplio grupo de historiadores, sociólogos y antropólogos dominicanos, el posicionamiento del tema de la inmigración haitiana en la agenda pública a lo largo de la historia de República Dominicana es producto de las conflictivas relaciones históricas con Haití y los conflictos étnico-culturales en torno a las relaciones sociales entre grupos de diferentes orígenes, principalmente europeo y africano.

Para unos, la cultura nacional debe semejarse a los modelos europeos desde el punto de vista demográfico, político e institucional y basarse en un ideal estético occidental caucásico, adornado por la tradición judeocristiana. Todo ello a pesar de la expresión popular dominicana del negro detrás de la oreja que todos los dominicanos tienen. Para otros, la esencia cultural dominicana integra también y de manera fundamental la variable africana, de tal forma que la expresión popular más que negro, debería decir que lo que los dominicanos tienen es el blanco detrás de la oreja en un cuerpo negro o predominantemente mulato³.

Este conflicto étnico-cultural viene además alimentado por una tradición histórica de conflicto político con Haití y su relación con la creación de la nación e identidad dominicana en la que se sostendría el Estado soberano. Se ha dicho al mismo tiempo que el conflicto étnico-cultural ha sido explotado y magnificado por el poder autocrático del Estado dominicano a lo largo del siglo XX, por ser la plataforma perfecta para la manipulación popular hacia ambiguos discursos soberanistas, mientras se desviaba la atención de asuntos internos de

³ Candelario, Ginetta, E.B. 2007. "Black Behind the Ears, Dominican Racial Identity from Museum to Beauty Shops", Duke University Press, Durham & London.

especial relevancia, como el patrimonialismo de los líderes hacia el Estado, la falta de libertades y la desigualdad social⁴.

A partir de la ocupación estadounidense de la isla La Española, Haití de 1915 a 1934 y República Dominicana de 1916 a 1924, se inició la inmigración haitiana en República Dominicana con la expansión de la industria azucarera y se consolidó un régimen de inmigración laboral en un sector escasamente demandado por la mano de obra dominicana, debido a las duras condiciones de trabajo de la recolección de la caña y a los bajos salarios⁵.

Desde 1952 hasta 1986 se puso en marcha un sistema bilateral de acuerdos para regular las condiciones de los trabajadores temporeros de la caña de azúcar, lo cual sirvió, según grupos de intelectuales dominicanos, para beneficio de las élites de ambos países, que estaba impregnado de corrupción estatal y prebendas entre funcionarios y empleadores privados y públicos a través del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) a costa de la mano de obra haitiana. De este modo durante muchos años esta mano de obra fue traída en contingentes negociados anualmente por los dos Estados⁶.

Desde finales de los años ochenta el perfil de la inmigración haitiana se diversifica en otros sectores agrícolas y de la economía productiva debido al declive de la industria del azúcar y a la suspensión en 1986 de los acuerdos bilaterales que regulaban el régimen de braceros haitianos. La inmigración haitiana se vuelve más urbana y entra en contacto con la población dominicana. Las altas tasas de crecimiento y las características

⁴ Dilla Alfonso, Haroldo, 2004. "República Dominicana y Haití: Entre el peligro supuesto y el beneficio tangible", Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina, 192.

⁵ Dr. Francisco Henríquez y Carvajal, Ministerio Plenipotenciario de la República Dominicana en Haití para el año 1931, en informe dirigido el 15 de julio del año 1931 a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, expresa lo siguiente: "Lo que precipitó sobre nuestro país la gran masa de inmigrantes haitianos fue la realización parcial del postulado financiero que sirvió de base económica a la ocupación del territorio de la República Dominicana por las fuerzas navales norteamericanas. Ese postulado, no publicado, pero sí perfectamente conocido, fue: "tierras baratas en Santo Domingo, mano de obra barata en Haití". La conclusión: adquirir las tierras en Santo Domingo y trasegar hacia nuestro país la población de Haití. Ese plan empezó a ejecutarse, por un lado, con la fundación del gran central "Barahona", y por otro, con la construcción de la Carretera Central; derramándose luego por todo el país agrícola, y en todos los oficios urbanos, la gran inmigración haitiana, ola invasora que luego en vano han querido contener las leyes y los reglamentos dictados no solo por los dominicanos que han ocupado en estas últimas décadas el poder; sino también por el mismo Gobierno Militar americano". Los menores costos de mano de obra haitiana al ser empleada en los ingenios, tuvo como consecuencia que la misma desplazara a los braceros de las islas inglesas que eran traídos al país a tales fines". Cit. en RECONOCIDO 2016, "Informe sobre desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la sentencia TC 168/13 y la ley 16914", 21.

⁶ Wooding Bridget 2010, "El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana", FLACSO/CIES-UNIBE, Observatorio de Migrantes del Caribe (OBMICA) pág. 118. En él se destaca el papel que la Organización Internacional OXFAM en 1978 jugó para despertar la atención del sistema internacional de los derechos humanos, incluyendo la OIT y la sociedad antiesclavista, sobre la situación en que vivía esta población, saliendo a relucir el "contrabando" de braceros que las élites de ambos países realizaban a través de vías oficiales por el sistema creado de contingentes para trabajar en los ingenios. En todo este sistema intervenían los empresarios dueños de los ingenios, los militares fronterizos y los funcionarios encargados de la gestión. Véase asimismo informe de Wooding, B. y Moseley-Williams, M. 2004, "Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en República Dominicana", Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJR), República Dominicana. Lozano, Wilfredo "Políticas migratorias y relaciones dominico-haitianas: de la movilidad insular del trabajo a las presiones de la globalización" en Lozano, W., Wooding, B, 2008. "Los retos del desarrollo insular: desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI", FLACSO República Dominicana.

del mercado contribuyen a acelerar la entrada de inmigrantes pobres de baja cualificación, en su mayoría en condiciones de irregularidad, alimentando el mercado de mano de obra informal.

Según los resultados de la primera encuesta nacional de inmigrantes realizada por la Oficina Nacional de Estadística en 2012, existen 524.632 inmigrantes, de los cuales 458.233 nacieron en Haití, es decir el 87,3%. En relación población total del país, los inmigrantes haitianos constituyen el 4,7% de la misma y los inmigrantes de otros países el 0,7%. Ello significa que la política de inmigración en el país sigue fuertemente vinculada con Haití. En cuanto a los descendientes de inmigrantes su número llega a 244.151 personas, representando el 2,5% de la población del país. De ellos 209.912, es decir el 2,1%, son de origen haitiano.

Aunque la proporción de inmigrantes haitianos en el país fue creciendo paulatinamente a lo largo de los años, la población de origen haitiano siempre ha constituido una minoría nacional, tanto en términos de representación demográfica como política, con el 4,7% de inmigrantes haitianos en la actualidad mencionada, lo que asciende al 6,8% si se toman en cuenta los descendientes de primera generación nacidos en el país⁷.

Este tipo de inmigración y sus descendientes, constituyen un grupo altamente vulnerable que contribuye a aumentar la brecha de desigualdad en el país, engrosando los bolsones de pobreza⁸. El mercado, basado en la baja productividad y dependiente de mano de obra inmigrante de baja calificación que se inserta en nichos laborales muy específicos, perpetuado por el bajo control de la inmigración irregular proveniente de Haití, ha venido a dificultar la integración socioeconómica de esta población, minimizando la posibilidad de que se constituya en un factor de desarrollo.⁹

Aunque como veremos se han puesto en marcha interesantes iniciativas para mejorar la situación de documentación de esta población, la exclusión del sistema de los trabajadores migrantes informales o sin residencia, no les permite acceder al sistema contributivo de seguridad social a través del régimen de pensiones, ni al servicio nacional de salud más allá de servicios especiales y de emergencias. Algunas iniciativas estatales actuales han intentado dar una solución a la situación masiva de falta de cobertura social de los trabajadores migrantes, pero han sido parciales e incompletas en tanto se refieren a un grupo específico de inmigrantes, los beneficiarios de programas de regularización y el impacto no se verá en el sector informal de la economía que acoge a la mayoría de trabajadores migrantes¹⁰.

Por otro lado, en cuanto a los programas sociales estatales, generados principalmente desde la Presidencia de la República a través del sistema de transferencias condicionadas, sólo es accesible a la población dominicana.

⁷ Encuesta financiada por la Unión Europea, ejecutada por el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA) proveyendo apoyo técnico y fortalecimiento a los equipos estadísticos de Oficina Nacional de Estadística (ONE), [http://www.one.gob.do/Estadisticas/218/encuesta-nacional-de-inmigrantes-\(ENI\)](http://www.one.gob.do/Estadisticas/218/encuesta-nacional-de-inmigrantes-(ENI)).

⁸ CEPAL, 2013, Sistema de Protección Social en América Latina y el Caribe: República Dominicana, Naciones Unidas, Colección de Documentos de Proyecto.

⁹ OCDE, CIES, UNIBE, 2017. "Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo en República Dominicana, Caminos de desarrollo, OCDE Editions, Paris.

¹⁰ Decreto Presidencial 96-16 de 29 de febrero 2016, por el que se modifica el reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social. A través del cual se permite la inscripción de los beneficiarios del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros llevado a cabo en 2014-2015. Esto constituye una excepción al artículo 5 de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social de 9 de mayo 2001 por el cual se prohíbe la inscripción de personas que no tengan un estatus de residente en el país o que no sean ciudadanos. Si bien el Decreto 96-16 ha sido un importante avance, su aplicación aun es parcial y es en todo caso un régimen de excepción a un sistema excluyente por ley de trabajadores migrantes sin residencia o en situación de irregularidad.

Así la población más pobre de origen haitiano se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad social por la dificultad de acceder al sistema dominicano de seguridad social, para el cual se debe tener un estatuto de residente, ni a los programas sociales de la presidencia, para los cuales se debe ser ciudadano dominicano. Esto es debido tanto a su actividad laboral que no les permite acceder a una residencia como a su precaria situación de documentación¹¹.

Estos elementos normativos e institucionales establecen las pautas para un sistema que constituye un gran desafío de gobernanza de las migraciones para el Estado dominicano en lo que a políticas de integración se refiere.

3. Régimen actual de adquisición de la nacionalidad dominicana y su relación con las políticas migratorias

A pesar de que la inmigración haitiana regulada a través del régimen de braceros mencionado tenía vocación de temporalidad y a pesar del control a que eran sometidos los inmigrantes por el ejército bajo el régimen de los acuerdos binacionales, mucha población haitiana fue asentándose en los espacios habilitados para los trabajadores con sus familias, creando comunidades que se llamaron bateyes. Estos asentamientos fueron creciendo a lo largo del siglo XX, acumulando un saldo social de varias generaciones de personas nacidas en República Dominicana de origen haitiano, quienes han venido a llamarse domínico-haitianos.

Después de varias generaciones y como resultado del declive de la industria de la caña, muchas de estas personas se insertaron con normalidad en la sociedad dominicana fuera de estas comunidades, donde los niveles de pobreza y falta de servicios aún son alarmantes. Esta integración natural se dio a pesar de que durante los años de explotación de la caña en los que como decimos participaron masivamente los inmigrantes haitianos, las autoridades dominicanas siempre tuvieron la concepción de circularidad y temporalidad de la inmigración haitiana e históricamente han existido importantes sectores del Estado fuertemente renuentes a cualquier proceso de integración de esta inmigración en la sociedad dominicana. Ello ha tenido directa relación con el régimen de nacionalidad vinculado con la inmigración.¹²

¹¹ En efecto el sistema de transferencias condicionadas a través del programa "Progresando con Solidaridad, altamente clientelar, sólo es aplicado a ciudadanos dominicanos.

¹² La Dirección General de Migración venía manifestando una profunda preocupación por estos asentamientos desde los años setenta, a pesar del entonces aislamiento de estos inmigrantes, particularmente por la descendencia nacida en República Dominicana, debido a que en ese momento y hasta el cambio de política, eran considerados dominicanos por nacimiento en el país. En efecto, por manifestaciones expresas de estas autoridades, según la ley de cedula, una vez transcurridos treinta días de su permanencia en el país debían documentar a todo extranjero. Es más, estas autoridades manifestaron expresamente en diferentes oportunidades su preocupación por el hecho de que inmigrantes haitianos en situación irregular no podían ser deportados, ya que tenían mujer dominicana e hijos nacidos en el país, que se reconocían dominicanos por el hecho de haber nacido en el mismo. Estos documentos constituyen un reconocimiento expreso del régimen de nacionalidad que respondía al *iussoli* aplicable en el país en ese momento con relación a la inmigración. (Fondo Presidencial Palacio Nacional. Sujeto: Braceros Haitianos. Caja 14.453, 1958-1978 y Caja 14.455, 1967-1989). Archivo General de la Nación, Santo Domingo. Cit. en Hintzen, Amelia, 2014. "Extranjeros en tránsito: La evolución de las políticas migratorias en la República Dominicana", en "República Dominicana y Haití: El derecho a vivir". Fundación Juan Bosch, Colección Bosch, núm. 9, Santo Domingo. Ya en 1976 algunas autoridades solicitaron la modificación de la normativa referente a la adquisición de la nacionalidad por nacimiento en el territorio y normativa relacionada. Dicha reforma, que limitaba el *iussoli* hijos de inmigrantes con residencia permanente, no tuvo lugar por vía constitucional hasta 2010, lo que no quiere decir que no se limitara el acceso a la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en territorio domi-

A pesar de ello durante muchos años los asentamientos de inmigrantes haitianos fueron tolerados por las autoridades dominicanas y se estuvo documentando regularmente a los braceros e inscribiendo a sus hijos con normalidad en el registro civil hasta 1986¹³. A partir de ese momento la política de Estado sobre inmigración y ciudadanía se hizo progresivamente más restrictiva por vía legal y administrativa, hasta que esta práctica fue consolidada por vía constitucional. Ya a finales de los años noventa las prácticas restrictivas de acceso al registro civil de descendientes de inmigrantes haitianos se hicieron tan generalizadas que se prestó a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidiera sobre un caso pertinente a dos niñas nacidas en República Dominicana de tercera generación donde el Estado resultó condenado por rehusarse a inscribirlas en el registro civil de nacimientos.¹⁴

Debido a las dificultades de gestión de la inmigración en relación a los derechos de las personas migrantes y sus descendientes, la adquisición de la nacionalidad de los hijos de trabajadores migrantes ha sido y continúa siendo el tema más controvertido de las políticas de integración y ciudadanía.

Durante los años 2013 y 2014 este tema provocó una crisis política e institucional al nivel nacional e internacional sin precedentes en el país. La controversia tiene su origen en varias decisiones administrativas, la Circular nro. 017/2007 emitida por el presidente de la Junta Central Electoral (JCE) y la Resolución Nro. 012/2007 emitida por el pleno de la Junta para casos de hijos de extranjeros cuyos padres no pudieran demostrar resi-

nicano hijas de inmigrantes temporales o en situación irregular por vía administrativa, lo que en efecto ocurrió desde los años 90.

¹³ Riveros, Natalia, 2014, "El estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación", Observatorio de Migrantes del Caribe Santo Domingo, 73.

¹⁴ El sistema regional de derechos humanos, creado para hacer valer la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, ratificada por la República Dominicana en 1978, ha sido el que más repercusión ha tenido en la clase política nacional debido a la jurisdicción contenciosa vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que fue aceptada por la República Dominicana el 25 de marzo de 1999. Sobre República Dominicana la CIDH ha decidido varios casos en relación a su política migratoria y de ciudadanía. El caso de las niñas Yean y Bosico contra República Dominicana, Sentencia emitida el 8 de septiembre de 2005 versa sobre un caso ocurrido en el año 1997 de falta de inscripción en el registro civil a dos niñas de ascendencia haitiana, a pesar de cumplir con los requisitos de acuerdo a la ley de registro civil. La Corte dictaminó la responsabilidad internacional del Estado por violación del derecho al nombre, a la nacionalidad, a la igualdad ante la ley, a la personalidad jurídica y a la dignidad y conminó al reconocimiento de la responsabilidad, indemnización de las víctimas y modificación del complicado procedimiento administrativo de declaraciones de nacimiento tardías. A pesar de que las niñas recibieron sus actas de nacimiento y se resarcó a las víctimas, no hubo reconocimiento de la responsabilidad y no se modificó el procedimiento. Esto provocó la sentencia de excepciones preliminares también condenatoria de la Corte en el año 2006. Desde entonces se han producido dos sentencias más de la CIDH en relación a las políticas relacionadas con la inmigración haitiana de la República Dominicana, como el caso Nadege Dorzema y otros contra República Dominicana, Sentencia de 24 de octubre de 2012 (fondo, reparaciones y costas) donde el Estado fue condenado por violación del derecho a la vida, el deber de protección, abuso en el uso de la fuerza, expulsiones masivas y violación debido proceso aunque no se pronunció por improcedente sobre el derecho al nombre, a la personalidad jurídica y a la igualdad ante la ley de las víctimas. La más reciente es el caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas contra República Dominicana decidido el 28 de agosto de 2014, en el cual la Corte condenó la expulsión de dominicanos de ascendencia haitiana y violación de su derecho a la igualdad ante la ley, al nombre, a la nacionalidad y a la personalidad jurídica en el contexto de expulsiones masivas de inmigrantes haitianos. Véase <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/casos-contenciosos>. Como reacción a dicha Sentencia, el Tribunal Constitucional recientemente, haciendo eco de las protestas de algunos grupos políticos en contra de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, declaró en Sentencia firme que dicha Corte no es jurídicamente vinculante para República Dominicana, debido a un tecnicismo en el acto interno de ratificación parlamentaria de dicha jurisdicción en 1999. La Corte en respuesta ha reafirmado que en lo que al derecho internacional y al sistema regional respecta, el acto de ratificación internacional de República Dominicana realizado en 1999 es válido y no ha sido renunciado por el Estado dominicano, por tanto el país continúa obligado a acogerse a su jurisdicción.

dencia legal y continuada en el país en el momento del nacimiento e inscripción en el registro civil. Estas decisiones establecían la suspensión de la emisión y entrega de actas de nacimiento y cédulas y los oficiales del registro civil debían abstenerse de emitir actas de nacimiento a los hijos de estas personas migrantes nacidos en el país. Estas normas se aplicaron, no solo a casos presentes y futuros, sino de forma retroactiva a inscripciones registrales realizadas varias décadas atrás y a pesar de que artículo 31 de la Ley 659 de 1944 sobre Actos del Registro Civil dispone que la atribución de definir la validez de inscripciones registrales corresponde únicamente a los jueces.¹⁵

Complementariamente, la JCE habilitó un libro especial para que a partir de ese momento se inscribiera a los niños y niñas hijos de madres inmigrantes no residentes, lo que vino a llamarse 'libro rosado' debido al color del certificado de nacido vivo que los hospitales distribuían a los bebés considerados extranjeros. Dicho libro especial de extranjeros se aprobó por Resolución No.02/2007 de 18 de abril 2007 de la JCE. Las Resoluciones Nro. 012/07 y 02/07 estuvieron vigentes y aplicándose plenamente durante años, dejando miles de actas de nacimiento y documentos de identidad en suspenso y de niños sin inscripción o inscritos en el libro de extranjeros sin acreditar nacionalidad debido a un complejo e inoperante procedimiento administrativo de remisión a consulados, en la abrumadora mayoría de los casos al Consulado de Haití. El procedimiento de remisión consular no llegó a aplicarse y los expedientes de hijos de inmigrantes haitianos reposaron durante años en los despachos de la cancillería dominicana y más adelante en los del consulado de Haití, sin que se le otorgara la nacionalidad haitiana a los miles de niños que nacieron en esos años. Estas resoluciones fueron emitidas en base a las facultades de administración del registro civil de la JCE a través del Director Nacional de Registro Civil, quien tiene a su cargo los servicios administrativos del Registro Civil, que de acuerdo a la Ley 02/03 que introduce modificaciones a la Ley Electoral de 21 de diciembre de 1997, le otorga competencias de gestión administrativa y organización del registro, pero no de decidir sobre la validez de las inscripciones en el mismo y de suspender derechos ciudadanos.¹⁶

La Resolución Nro. 012/07 cuyo objetivo era comprobar si una persona es hija o no de residentes legales, era una distorsión jurídica y administrativa de las competencias de la JCE, ya que no sólo la validez jurídica de dicha norma es cuestionable como tal, sino que además como se ha dicho, según múltiples testimonios avalados por organismos nacionales e internacionales, se aplicaba de forma discriminatoria contra personas de ascendencia haitiana¹⁷. La razón hemos de encontrarla en los factores históricos de la inmigración haitiana que provoca presunciones de irregularidad y en la discriminación estructural que provoca la aplicación de procedimientos administrativos de forma distinta según el origen nacional y étnico.

¹⁵ *Open Society Foundations, 2010: "Dominicans of Haitian Descent and a Compromised Right to Nationality"*. Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 140 sesión.

¹⁶ La ex jueza de la Cámara Contenciosa de la JCE, Aura Celeste Fernández, tomó una posición de prevalencia de los principios constitucionales sobre todo el ordenamiento jurídico, señalando que la Circular Nro. 017/2007 y la Resolución Nro. 012/2007 emitidas por la JCE son inconstitucionales y en contra de la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil. Según Fernández, la ley no le otorga la facultad a la JCE para ordenar a los oficiales del Estado Civil retener los actos del estado civil porque esa es una función de los tribunales, lo cual según la abogada y ex jueza ha paralizado la vida a miles de personas. *Gaceta Judicial Inconstitucionalidad e ilegalidad de la circular No. 017 y de la resolución No. 012/2007 de la Junta Central Electoral*, <http://do.vlex.com/vid/inconstitucionalidad-ilegalidad-circular-450232222>, comentada por Yamalie Rosario, *Diario Libre*, 11 de mayo 2013.

¹⁷ La Resolución 012/07 quedó sin efecto por motivos materiales por la Sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional de 23 de septiembre de 2013. El Alto Tribunal ordena en esa sentencia la emisión inmediata de las actas de nacimiento a las personas demandantes, como medida cautelar, en tanto no se decidiera la pertinencia de su nulidad por tribunal competente, de acuerdo a la ley.

Por otro lado a través de la Resolución Nro. 012/07, la JCE justificaba esta política en tanto argumentaba que un gran número de los casos eran fraudulentos en las declaraciones, es decir casos de suplantación de identidad y otras situaciones. Sin embargo según el informe de la auditoría realizada de las actas de nacimiento de personas de padres extranjeros desde 1929 realizada por la JCE en 2014, ordenada por la Sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, se dilucidó que apenas el 1% de los casos auditados adolecía de esta condición. Por tanto todo pareciera indicar que la JCE no comprobaba si existía el fraude documental mencionado debido a un diagnóstico previo como a menudo difundieron fuentes oficiales, sino que por el contrario se dirigía a detectar actas de nacimiento con declaraciones realizadas con "fichas" o documentos de identificación dados por la Dirección General de Migración y los ingenios azucareros a los históricos trabajadores haitianos temporeros de la caña.¹⁸

Así, la administración en los años 90 ya no consideraba estas "fichas" como documentos válidos para la inscripción de niños y niñas nacidos en el país como se había hecho durante décadas. Como resultado, la aplicación de la Resolución Nro. 012/2007 se retrotraía a situaciones pasadas de acuerdo a criterios presentes de interpretación, en base a los cuales suspendía la emisión de copias de actas de nacimiento y cédulas y prohibía inscripciones registrales tardías de situaciones ocurridas con estas "fichas" antes de su entrada en vigor en 2007. Además, la responsabilidad de cualquier irregularidad en las inscripciones se le atribuía al particular por un supuesto error de la administración al inscribir personas en el registro civil sin los documentos requeridos, hecho éste que en todo caso era altamente debatido, de acuerdo al marco legal y constitucional vigente en la época. Esta situación dio evidencias de los vacíos en el Estado de derecho existente y la debilidad de la legitimidad democrática del Estado.

Con todo esto, en 2013 el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia TC/0168/13 a pesar de haber ordenado la emisión cautelar de los documentos de civiles y de identidad a estos niños, niñas y adolescentes, adultos muchos de ellos, reafirmó el fundamento sobre el que la JCE puso en cuestión la validez de la inscripción en el registro civil de estos hijos inmigrantes antes de la reforma constitucional de 2010¹⁹. Según el TC, estas per-

¹⁸ El Comité de los Derechos del Niño, que supervisa el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, manifestó su preocupación por el respeto al derecho al nombre y a la personalidad jurídica de niños y niñas de origen haitiano nacidos en el país, en su documento de "Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de República Dominicana", UN doc. CRC/C/DOM/CO/3-5, 6 de marzo de 2015. Por su lado el Relator Especial Doudou Diène sobre Discriminación Racial, ya se pronunció en 2008 sobre la situación de las personas de ascendencia haitiana, migrantes y sus descendientes en República Dominicana, quien realizó una visita *in situ*, reflejando su preocupación entre otros temas por la discriminación estructural en contra de la población afrodescendiente y en particular la población de origen haitiano, así como por lo que calificó como medidas discriminatorias en el procedimiento de registro civil, en concreto, se refirió a la entonces aún vigente Circular Nro. 017 de la JCE. Esta situación fue investigada y documentada en diferentes informes de sociedad civil, entre ellos véase Katerina Civolani Hischnjakow 2011, "Vidas suspendidas: efectos de la Resolución 012/07 en la población dominicana de ascendencia haitiana", Centro Bonó, Santo Domingo.

¹⁹ Después de la reforma constitucional de 2010 el artículo 18 sobre nacionalidad amplia de forma expresa las limitaciones al *iussoli* para los hijos de inmigrantes nacidos en el país, el cual establece que son dominicanas y dominicanos: "(l) as personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano". Además, en lo que parece responder a una controversia jurídica previa creada después de la Ley General de Migración de 2004 (LGM), establece que "se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas (...)". En efecto el Artículo 11 de la Constitución de 1966, previo a la reforma, establecía en la sección de Derechos Políticos, en relación al régimen de nacionalidad que eran dominicanos "(t)odas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén de tránsito en el." El artículo 36 de la Ley General de Migración de 2004 en lo que aparece como una limitación de los derechos establecidos en la Constitución vigente en el momento, define personas en tránsito en relación al artículo 11

sonas nunca tuvieron derecho a la nacionalidad de origen por nacimiento en República Dominicana. En la mayoría de los casos antes de la Ley General de Migración de 2004 que introduce las categorías de residente y no-residente, sus padres no eran legalmente inmigrantes, ya que aunque estuvieran en situación legal, eran admitidos con un estatus temporal (de no-inmigrante de acuerdo a la normativa vigente), o bien su permiso de estadía había expirado o bien se encontraban sin documentos haitianos de identidad en el momento de la declaración de sus hijos, por lo que utilizaban las "fichas".²⁰

En un contexto de conflicto y reivindicación social contra las resoluciones administrativas de la JCE Resolución 02 y 12 de 2007 mencionadas, la llegada de la Sentencia TC/0168/13 vino a avivar la polémica sobre el régimen de nacionalidad aplicado a inmigrantes, en un país no olvidemos, con una larga tradición constitucional de *iussoli*. El caso que origina la Sentencia versa sobre la suspensión de emisión de copia del acta de nacimiento y la prohibición de emisión de cedula de identidad y ciudadanía a Juliana Deguis Pierre, una mujer nacida en la República Dominicana en 1984 de padres inmigrantes haitianos. La sentencia consideró como hechos probados el nacimiento de Juliana en la República Dominicana en el año en cuestión, de padres haitianos en situación migratoria irregular y que existía una declaración de nacimiento realizada por los padres y una inscripción en el registro civil como nacional dominicana.

Esta decisión judicial provocó un conflicto jurídico, político y social sin precedentes en República Dominicana sobre este tema, debido a que el Tribunal Constitucional validó como excepción al *iussoli* en el momento del nacimiento e inscripción de Juliana Deguis casi treinta años atrás, el estatus de no residente de los padres en ese momento, quienes además, según este criterio jurídico, se encontraban en una situación de transitoriedad en el país prolongada durante décadas.

4. Conceptualizando un desafío de legitimidad desde la gestión pública

Vemos que la crisis de gobernabilidad o legitimidad provocada en este caso no fue ocasionada tanto por la migración, la cual constituye un elemento esencial de la idiosincrasia del Estado y la sociedad dominicanas, cuanto por su abordaje desde las instituciones.

Los riesgos propios de la gobernabilidad migratoria además son fallos que se ven reflejados también en el nivel programático, desde el cual la investigación es más fácilmente abordable. Los elementos de gestión migratoria tienen relación con el proceso de elaboración de las políticas públicas establecidas al efecto, tanto desde el momento de fijación de la agenda de gobierno y toma de decisiones, como hasta su formulación, implementación y evaluación.

Abordar el tema desde la perspectiva objetivista implica un análisis de los factores que intervienen en el éxito o fracaso de las políticas migratorias medido en base a la consecución de los objetivos que se han propuesto, los cuales a veces son complejos, contradictorios y a menudo implícitos, es decir que no son abiertamente compartidos con los actores involucrados.

Un gran número de autores como Howlett (2012) se enfocan en la perspectiva objetivista y se centran en los procesos, en concreto en el diseño de las políticas, proponiendo que no alcanzar los objetivos establecidos

constitucional como *no residentes* e introduce en su artículo 28 un procedimiento a través del cual el nacimiento de los hijos de madres no residentes sería inscrito en un libro especial de extranjeros y remitido al consulado correspondiente.

²⁰ Colectivo 63 y Dominicanos por Derecho, 2016, "Desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: Análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la Sentencia del TC y de la Ley 169-14", 101, Santo Domingo.

constituye un fallo estructural en una política pública.²¹ Siendo esto acertado en un número importante de casos, se puede además medir el éxito o el fracaso de las políticas públicas, no solo desde la consecución de unos objetivos, explícitos o no, sino desde el grado de satisfacción de las necesidades sociales, lo que provee herramientas de reflexión a largo plazo. El modelo de Estructura Social plasmado entre otros autores por Bobrow *et al* 1987²², nos facilita esta tarea y nos abre a giros epistémicos sobre las políticas migratorias que toman en cuenta no solo factores institucionales, sino también sus causas sociales, históricas y culturales.

Así, combinados, los criterios de evaluación estarían relacionados con variables de coherencia interna y externa, claridad de objetivos estratégicos y programáticos, eficiencia de los procesos y su eventual efectividad, pero también con elementos causales o ambientales vinculados con esas variables. Estos últimos son elementos que a su vez determinan variables en sí mismos tales como el tipo y número de actores involucrados en un proceso de decisión, tiempo y forma de la toma de decisiones o coyunturas históricas o políticas.

Partamos de la premisa de que existe una clara relación entre la institucionalidad democrática y la gestión del fenómeno migratorio, tal y como establece Castles 2004, 2006²³, en relación a la importancia de los sistemas políticos internos como factores determinantes del éxito o fracaso de una política migratoria. Castles mantiene que uno de los elementos determinantes que definen las características de las políticas migratorias y orientan sobre sus posibilidades de éxito o fracaso son aquellos factores que tienen relación con los sistemas políticos de los Estados. Ello sirve además para la clasificación de las políticas migratorias que Arango 2007 recoge en su análisis comparado sobre regímenes migratorios y políticas de integración.²⁴ Podemos argumentar que estos regímenes se definen entre otros elementos por el tipo de intereses opuestos y el modo que se tiene de resolver los conflictos que puedan surgir con la inmigración en los Estados y las sociedades.

4. a. Elementos para un modelo de análisis de la política de inmigración y ciudadanía

Hemos de partir del hecho de que las políticas migratorias son difíciles de analizar, pronosticar, diseñar y evaluar, debido al carácter cambiante del fenómeno migratorio que requiere de flexibilidad, adaptación y coordinación entre las diferentes administraciones públicas. Por ello, el diseño de políticas migratorias que respondan a las necesidades de gestión descritas se ha convertido en uno de los grandes desafíos de los Estados y las sociedades contemporáneas y República Dominicana no es una excepción.

La naturaleza de las políticas migratorias hace que su medición sea difícil debido a la complejidad de los factores que afectan su diseño y ejecución. Estas políticas a menudo abordan un fenómeno multi-causal y multidimensional que se debe resolver desde diferentes esferas de la gestión estatal y eso significa que a menudo entran en juego políticas que no son estrictamente de la esfera migratoria pero que afectan a la población migrante. Si a ello le añadimos las dificultades políticas que frecuentemente encuentran los gobiernos para decidir medidas de integración de los inmigrantes y el respeto a sus derechos, tenemos políticas con objetivos ambiguos donde a menudo juegan intereses enfrentados. No olvidemos que como vimos, uno de los mayores

²¹ Howlett, Michael, 2012, "The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy Making", en *International Political Science Review*, 33:5.

²² Bobrow, Davis B. y Dryzak, Jonh S., 1987, "Policy Analysis by Design", University of Pittsburgh Press.

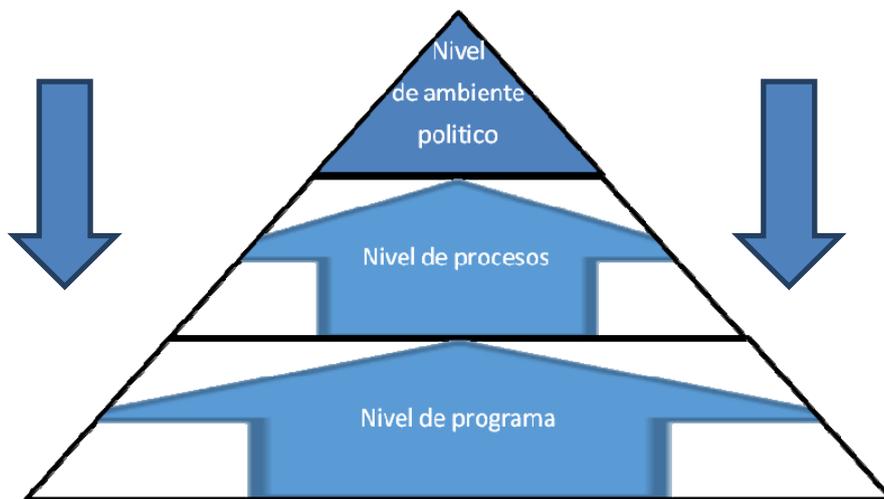
²³ CASTLES, Stephen, 2004, "Why Migration Policies Fail?", *Ethnic and Racial Studies*, 27.2:205-222. CASTLES, Stephen, 2006, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *Repensando las Migraciones*, PORTES, A., DEWIND, J., coord., México 33-66.

²⁴ Arango, Joaquín, 2007, Las migraciones internacionales en un mundo globalizado, en *Inmigrantes, el continente móvil*, Vanguardia dossier, 22:6.

desafíos en las políticas de integración de inmigrantes en República Dominicana es acoger los derechos reconocidos internacionalmente de la población inmigrante, en particular la de origen haitiano y sus descendientes nacidos en el país; y al mismo tiempo responder a las demandas de un grupo importante de la sociedad dominicana de gran influencia política, social y económica que dice sentirse amenazada por el gran número de inmigrantes de nacionalidad haitiana en el país y es contraria a su integración y participación en la vida social y política dominicanas.²⁵

Si además existe una debilidad institucional arraigada en el funcionamiento de los Estados, un rasgo definitorio de Latinoamérica, tenemos políticas extremadamente difíciles de evaluar. Políticas públicas que comparten este tipo de dificultad son, entre otras, además de las políticas migratorias, las políticas de carácter preventivo o políticas en áreas de gobierno complejas, como defensa.²⁶

Figura 1: Niveles de las políticas públicas para un modelo de análisis de decisiones en políticas complejas



Fuente: Elaboración propia en base a la teoría multinivel de Howlett

²⁵ Como un ejemplo del impacto de los grupos adversos a la integración en las políticas migratorias y políticas relacionadas como el régimen de nacionalidad, lo tenemos en el hecho de que previo a la puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros de 2013 se habían dado tímidos pasos con parciales esfuerzos de regularización migratoria, muchos de los cuales resultaron en fallidos, iniciados pero nunca concluidos, entre otras razones por la débil voluntad política de poner en marcha una política pública altamente controversial, con poco rédito político y electoral para el gobierno que tuviera que ponerlo en marcha. Por ello la regularización se venía posponiendo desde 2004, año en que la nueva Ley General de Migración establecía en su artículo 151 transitorio que el ejecutivo debía poner en marcha un Plan Nacional de Regularización de los Extranjeros Ilegales Radicados en el país. En efecto, éste resultó un tema altamente delicado para los gobiernos sucesivos, ya que cualquier inicio de discusión sobre el mismo provocaba el clamor de los grupos ultranacionalistas anti-haitianos que criticaban con vehemencia cualquier propuesta o sugerencia hacia una regularización permanente o amnistía migratoria como también se llamó, como un intento de haitianizar el país. Estas iniciativas según estaban formuladas, también fueron criticadas por los grupos empresariales debido a su aparente inviabilidad por los costos del proceso y el complejo procedimiento administrativo previsto.

²⁶ Peters, B. Guy, 1993, "Evaluation and Policy Change". American Public Policy: Promise and Performance, Chatham House Publishers, Third edition, 168.

Howlett combina este análisis general en torno a la evaluación de las acciones de gobierno con herramientas propias del nivel de programas donde se evalúan variables como la coherencia interna, el grado de definición de los objetivos, la transparencia, la eficiencia y la eficacia.

Estas variables programáticas combinadas con elementos sistémicos y de contexto pueden dar indicios de dónde nos encontramos y hacia dónde se puede estar dirigiendo una política pública. Ello puede ayudar a establecer una línea de base para la elaboración de posibles proyecciones orientadas a la prevención de su fracaso o, cuanto menos, a minimizar riesgos. La idea iría orientada a una evaluación multinivel representada por la anterior figura:

La figura muestra cómo cuando, por ejemplo, en una política al nivel de programa no existen objetivos claros, el analista debe subir al nivel de procesos en cuanto a la toma de decisiones para entender la causa de falta de claridad en los objetivos y líneas de un programa específico. Si el proceso de toma de decisiones no responde nuestro interrogante, hemos de acudir entonces a un contexto de análisis del ambiente político. El análisis de todos los niveles, en donde además entran a jugar elementos tanto de estructura como de agencia, es lo que bajo este modelo constituiría un análisis integral de una política pública.

Además, la relación es bidireccional ya que al iniciar el análisis de una política desde el ambiente político, a menudo es necesario recurrir a un análisis de los procesos y de los programas que son un reflejo de los niveles superiores de gobierno.

5. Problema público y análisis de las medidas de gobierno dominicano

El 29 de noviembre de 2013, sólo dos meses después de la controversial Sentencia del Tribunal Constitucional se aprueba el primer Plan de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en el país (PNRE)²⁷ en el país. Este plan fue seguido seis meses después por una Ley especial de inscripción de registros civiles irregulares, Ley 169-14 de 23 mayo de 2014: *Que Establece un Régimen Especial para las Personas Nacidas en el Territorio Nacional Inscritas Irregularmente en el Registro Civil Dominicano y sobre Naturalización*, así como su Reglamento 250-14 aprobado el 23 en julio de ese año. A partir de esta norma se establecen dos grupos de beneficiarios. El primero, el grupo A, se trata de aquellas personas inscritas de forma irregular de acuerdo al criterio jurídico de la Sentencia TC/0168/13. El segundo grupo, el grupo B, son aquellos quienes no fueron inscritos en el registro civil y que hubieren acreditado su nacimiento en territorio dominicano. Para el grupo A se prevé una acreditación o reconocimiento de la inscripción y de la situación anterior por derechos adquiridos, no por derecho a la nacionalidad de origen por *iussoli*. Para el grupo B se prevé un largo procedimiento de registro civil como extranjero, inscripción en el PNRE y después de un tiempo, una eventual naturalización.

Fue la sociedad civil la que impulsó las medidas recientes de política migratoria en el país, aupada por el apoyo internacional. Sin embargo las soluciones dadas por estas normas y programas de regularización, acreditación y naturalización no parecen haber dado una respuesta apropiada al problema de irregularidad, falta de documentación, discriminación y exclusión socioeconómica endémicas de los inmigrantes haitianos y muchos de sus descendientes. Estas medidas sin embargo sí parecen haber aplacado el problema político e institucional suscitado por la alarma nacional e internacional despertada por esta situación.

²⁷Decreto Presidencial 327-13 de 29 de noviembre de 2013, por el que se instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana.

Se ha verificado que el PNRE adoleció de problemas de organización afectando su implementación, particularmente durante la primera etapa, debido a una multitud de factores que ameritan un informe de evaluación técnica que no es el objeto del presente ejercicio. No obstante, según las organizaciones sociales y los beneficiarios directos, dichos problemas iniciales de organización facilitaron que se dieran situaciones de abuso de autoridad y malos tratos a los inmigrantes durante el proceso de inscripción. Aunque se flexibilizó la carga de la prueba documental al final del proceso y logró inscribirse en el programa un número considerable de inmigrantes en situación migratoria irregular, se debían cumplir unos requisitos mínimos en cuanto a documentación que si bien son perfectamente razonables, no podían ser satisfechos por los migrantes más vulnerables quienes no lograron beneficiarse del programa. Esto se dio en zonas rurales principalmente, en casos de los trabajadores de la caña, habitantes de los bateyes, quienes tienen situaciones tales como la falta de documentación de identidad de su país de origen, dificultades en los desplazamientos en zonas aisladas o falta de colaboración de algunos empleadores²⁸.

Tabla 1. Tipo de solicitud y estatus migratorio recibido PNRE

Tipo de solicitud	Estatuto legal recibido	Total
Número de solicitantes que presentaron documentos, aunque con expedientes incompletos, a quienes el Ministerio de Interior ha emitido un documento provisional con vigencia de 1 o 2 años	Documento provisional que autoriza su estadía por uno o dos años. 1 año a las personas que, teniendo su acta de nacimiento de país de origen, no tenían pasaporte. 2 años de permiso de estadía temporal a las personas con pasaporte	233.963
Número de solicitantes con expedientes completos a quienes la Dirección General de Migración ha otorgado una categoría migratoria prevista en la Ley General de Migración (LGM)	Residencia temporal en su mayoría, con alguna excepción de residencia permanente o definitiva	5.993
Número de solicitantes que no presentaron ninguna documentación	No han obtenido por el momento ningún estatus. Tienen únicamente una constancia de la solicitud de registro en el PNRE como protección contra la deportación	48.510
TOTAL		288.466

Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas del Ministerio de Interior y Policía 2016

La tabla anterior nos indica que el problema de gobierno no es menor en tanto un gran número de inmigrantes a ser regularizados no tiene un pasaporte e incluso un documento de país de origen. Sin embargo con la conciencia de que la gestión pública en el área de irregularidad migratoria es sumamente compleja, en República Dominicana, dado el sistema migratorio tradicional y la situación de insularidad, se deben proveer soluciones de acuerdo al contexto, a las características de la población y a las necesidades tanto de la sociedad de acogida, como de la población inmigrante, que siempre ha sido un factor económico y productivo de gran valor, por lo que su participación en la economía productiva se debe traducir en desarrollo social y

²⁸De acuerdo a las organizaciones sociales y a la población habitante de los bateyes vinculada con los programas de documentación y naturalización, los inmigrantes históricos, ancianos en su mayoría, desinformados y a menudo sin documentación de país de origen, no pudieron acceder al programa de regularización. Estas personas por otro lado, han tenido grandes dificultades para acceder al programa de pensiones del Estado con los documentos antiguos que les otorgaban la DGM y los ingenios azucareros.

económico para toda la población. Por otro lado, la vulnerabilidad de los inmigrantes históricos haitianos en los bateyes dominicanos, producto de un sistema migratorio caduco, anclados en el tiempo y en un limbo jurídico, amerita una solución definitiva que fortalezca la legitimidad democrática en el Estado social y de derecho moderno que se está consolidando en República Dominicana.

En la actualidad el PNRE está por cumplir el segundo año desde el final de la etapa de registro y su sostenibilidad para los cientos de miles de inmigrantes registrados se encuentra amenazada. Esto es debido a la falta de una norma especial para que, en base a un régimen de excepción se pueda adaptar el mismo al perfil de los inmigrantes, mayoritariamente inmersos en el sector informal y para la mayoría de quienes debido a los costosos trámites y requisitos impuestos por la Dirección General de Migración en una restrictiva interpretación de la Ley General de Migración de 2004, les será imposible transitar a un régimen de residencia legal sostenible. Por tanto el desafío de gobierno actual constituye una norma que permita el cambio de estatus migratorio de un permiso de estadía temporal previsto para evitar la deportación que no otorga derechos, a uno de residente que permita tanto la sostenibilidad de los programas, como la estabilidad e integración de los inmigrantes.

En cuanto a la aplicación de la Ley 169-14, la ejecución parece haber sido compleja debido a los obstáculos administrativos denunciados por la sociedad civil impuestos por la JCE, ya que ésta parece haber duplicado actas de nacimiento provocando problemas en el registro civil. Al mismo tiempo la JCE ha demandado en nulidad las actas antiguas de las mismas personas a las que está registrando de nuevo, provocando gran inseguridad jurídica tanto en los beneficiarios como en terceros. Tres años después de su aprobación se han reinscrito entre 10.000 y 15.000 de las 55.000 personas identificadas por la JCE con un registro civil irregular. Entodocasonohayclaridadsobreenúmerodepersonasrealmenteafectadas por esta situación ya que a pesar de las cifras dadas por la JCE, la sociedad civil afirma que se trata de más de 100.000 personas afectadas o potencialmente afectadas, debido a que muchas aún no han solicitado renovación de cédula, inscripciones o copias de actas de nacimiento.

No obstante el mayor desafío de implementación de la Ley 169-14 se encuentra en las personas que nunca fueron inscritas en el registro civil, las cuales después de un procedimiento probatorio complejo del nacimiento en el país, debieron, como decíamos, inscribirse en el PNRE y después pasar a un registro civil de extranjeros. De los cientos de miles de personas potencialmente afectadas descendientes de inmigrantes haitianos sólo se inscribieron en el programa 8.755. Según la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) 2012, un 44,7% de los 209.912 descendientes de inmigrantes no tiene acta de nacimiento dominicana (93,830), aunque de ellos un 25,6% pueda tener de su país de origen. Este índice asciende considerablemente en el área rural, con un 57,3% sin acta de nacimiento dominicana²⁹. Por otro lado, según la última encuesta del Centro de Estudios

²⁹ENI 2012, informe general, 31. Véase RECONOCIDO (2016); Informe sobre desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: análisis histórico- jurídico diagnóstico estadístico a raíz de la sentencia TC/0168/13 y la ley 169-14, marzo 2016. Citando fuentes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, según quienes existirían 133.770 personas descendientes de inmigrantes de primera generación de padre y madre extranjeros, quienes serían según este organismo personas apátridas. Véase <http://acento.com.do/2016/actualidad/8313829-acnur-reitera-que-existen-133770-personas-apatridas-en-la-rd-y-que-podrian-ser-mas>.

Sociales y Demográficos en 2013 en los bateyes dominicanos un 42,8 % de niños recién nacidos hasta los 4 años se encontraba sin registrar y un 6% declarados, pero sin el documento de acta de nacimiento³⁰.

Ello, de acuerdo a los criterios de evaluación de objetivos, transparencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, parece indicar que el programa no tuvo éxito. Así, el impacto de esta norma es escaso, ya que, además del hecho de que la mayoría de los potenciales beneficiarios no parecen haberse inscrito en el programa de naturalización, de acuerdo a las normas de naturalización y la normativa migratoria vigentes, los inscritos deben esperar dos años desde su estatus migratorio regular aún no resuelto, para además pasar a un proceso de naturalización para el que como nacidos en el país no tienen los requisitos, tales como pasaporte y certificado de antecedentes penales de país de origen. Hasta el momento las autoridades de gobierno no se han pronunciado sobre los mecanismos a poner en marcha para la naturalización de estas personas.

6. Conclusiones

El mayor desafío para acogerse a una política de integración de inmigrantes en el país y revertir la tendencia histórica de decisiones públicas contrarias a la inclusión e integración de inmigrantes y sus descendientes, lo ha constituido el propio proceso de toma de decisiones públicas, agravado por la trascendencia de los derechos que afectan las mismas, en especial respecto a niños y niñas nacidas de los inmigrantes más vulnerables en el país. El proceso de formulación de las normas vinculadas con la inmigración haitiana ha estado siempre teñido de secretismo y de procedimientos acelerados, sin trámite parlamentario o con un trámite formal ante la asamblea legislativa³¹. Por otro lado hemos visto que se vinieron tomando decisiones de Estado que afectaban derechos fundamentales a través de la aplicación de leyes que limitan derechos constitucionales y procedimientos administrativos.

Por otro lado, como una forma de paliar esta situación, en los últimos años se tomaron algunas medidas normativas cuyo impacto y sostenibilidad comienzan a ser cuestionados a tres años de su puesta en marcha. Podríamos decir que en el contexto contrario a la integración de inmigrantes haitianos se ha traducido en normas difícilmente ejecutables, a pesar de los 249.729 inmigrantes inscritos en el PNRE a quienes se les ha proporcionado algún tipo de documento, proceso que no debemos olvidar no ha concluido. En agosto de 2017 el Consejo Nacional de Migración, órgano colegiado que define la política migratoria, reunido únicamente en tres ocasiones desde 2004, ha resuelto la extensión por un año más de los permisos temporales de estadía emitidos a partir del PNRE, en tanto se encuentra una solución a esta población.³² Sin embargo, siendo la segunda extensión, esta medida ha sido una forma de posponer una vez más una decisión sobre una solución sostenible. Si no se encuentra una salida al PNRE y a la Ley 169-14, los problemas de gobernabilidad y legitimidad democrática serán perpetuados, se caerá de nuevo en la irregularidad migratoria generalizada y la indocumentación de los descendientes y la tendencia histórica a la exclusión de inmigrantes haitianos y sus descendientes continuará. Por ello las autoridades dominicanas deben continuar por la senda de reformas tomada y dejar atrás los malos hábitos democráticos tendentes a una política autoritaria y fuertemente centralizada en la figura del presidente, donde la participación social vinculante y activa no entra en la ecuación. En

³⁰CESDEM, "Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la república dominicana", 2013. Centro de Estudios Sociales y Demográficos, Santo Domingo, República Dominicana. ICF International Rockville, Maryland, EEUU.

³¹Lozano, Wilfredo, 2008; "La paradoja de las migraciones", Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES), FLACSO República Dominicana, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM), Santo Domingo.

³²<http://acento.com.do/2017/actualidad/8477340-consejo-de-migracion-extiende-por-un-ano-el-plan-nacional-de-regularizacion-de-extranjeros/>.

tanto no se les de a las personas migrantes haitianas y sus descendientes como una minoría nacional, voz a través de mecanismos institucionales para la defensa de sus derechos, la crisis de gobernabilidad migratoria y legitimidad democrática continuará. 

Sobre la autora

Licenciada en derecho en España, con larga experiencia como profesional en movilidad humana y derecho internacional en las Naciones Unidas (ONU), desempeñándose como oficial de protección para el Alto Comisionado para los Refugiados, entre otras funciones y habiendo trabajado para misiones internacionales de paz, ha realizado varios estudios de postgrado en Estados Unidos y Australia sobre derecho internacional, relaciones internacionales y ciencia política. Ha trabajado como funcionaria del Instituto Nacional de Migración del Estado dominicano y se ha desempeñado como consultora internacional en asuntos migratorios para la ONU y otros organismos de cooperación. Ha concluido recientemente estudios de doctorado en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Universitario de investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, con una tesis doctoral sobre políticas migratorias, integración y ciudadanía en República Dominicana.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Valoración del profesorado de los efectos de las políticas para la mejora de la calidad de la educación chilena

Prieto Egido, Miriam

Universidad Autónoma de Madrid

 miriam.prieto@uam.es

Documento recibido: 06 septiembre 2017
Aprobado para publicación: 28 septiembre 2017

Resumen

El sistema educativo chileno cuenta con una larga tradición en la aplicación de políticas educativas dirigidas a la mejora de la calidad, entre las que destacan la libertad de elección y la autonomía como medidas para fomentar la competencia entre los centros educativos, y la rendición de cuentas como herramienta para evaluar la mejora de la calidad e informar a las familias. Estas políticas sitúan a los centros educativos y a los docentes como los principales responsables de la calidad de la educación, motivo por el que el presente artículo recoge la valoración de los docentes sobre los efectos de estas medidas en la promoción de una educación de calidad. En los testimonios de los docentes los efectos de las políticas dirigidas a la mejora de la calidad de la educación chilena se conceptualizan en términos de reducción de la noción de educación a su dimensión académica, la mercantilización del alumnado y la proletarización del profesorado.

Palabras clave

Rendición de cuentas, calidad de la educación, estandarización educativa, mercantilización, proletarización.

Abstract

The Chilean educational system has a long tradition in the implementation of educational policies aimed at improving quality, among which freedom of choice and autonomy stand out as means to promote competition among educational centers and the use of accountability tools both to evaluate the improvements and keep informed to student's families. These policies place educational centers and teachers as the main responsible for the quality of education. This article includes the teachers' assessment of the effects of these measures on the quality of education. The teachers' testimonies show that the impacts of policies aimed at improving the quality of Chilean education are conceptualized in terms of reducing the notion of education to its academic dimension, the commercialization of students and the proletarianization of teachers.

Keywords

Accountability, quality of education, educational standardization, commercialization, proletarianization.

1. Introducción

El sistema educativo chileno ha sido ampliamente estudiado debido a su acción pionera en la creación de un cuasi-mercado en el ámbito educativo (Verger et al., 2017), así como en desarrollar políticas de autonomía y rendición de cuentas, o lo que se ha denominado como "mecanismos performativos de privatización, estandarización, examinación y accountability (PEEA)" (Carrasco, 2013: 4). Estas políticas se han desarrollado en el marco de dos ejes: la confianza en el principio de autorregulación del mercado mediante la competencia y la consecuente desaparición de los centros educativos de peor calidad; y la conformación de un "Estado Evaluador" (Parcerisa y Falabella, 2017; Santa Cruz, 2016) que, sin revertir la actuación del mercado, actúa como compensador de sus ineficiencias, desde la distancia, mediante la regulación y la sanción, y situando la responsabilidad del funcionamiento y de los resultados del sistema educativo en el nivel local (Carrasco, 2013).

El denominador común de ambos ejes ha sido la búsqueda de la calidad educativa: en el caso del mercado, la propia autorregulación mediante la competencia conduciría a la mejora de la calidad de la educación; en el caso del Estado, su papel evaluador actuará como garantía de la calidad, ya que, aquellos centros que no alcancen los niveles requeridos serán intervenidos o sancionados, mientras que los que sí lo hagan obtendrán recompensas a su labor.

En la configuración del Estado Evaluador como garante de la calidad, los Organismos Internacionales, especialmente la OCDE y el Banco Mundial, han desempeñado un rol tanto directo como indirecto. El papel indirecto se ha implementado, como en el caso del resto de países a nivel mundial, a través de las evaluaciones internacionales, que han servido como diagnóstico y como solución del problema de la falta de calidad del sistema educativo chileno. Como se mostrará en las páginas siguientes, los resultados de las evaluaciones internacionales se emplearon a partir de los años 2000 como indicador de la falta de eficiencia del sistema, así como indicador de la efectividad de las políticas desarrolladas para su corrección. Además, tras la identificación de la existencia de un problema de calidad, tanto la OCDE (2004) como el Banco Mundial (2007) desarro-

llaron un papel activo en la recomendación de las políticas necesarias para mejorar la calidad (Parcerisa y Falabella, 2017; Santa Cruz, 2016).

Tras varias décadas de reformas políticas en busca de la mejora de la calidad, y tras una década de la revolución estudiantil que dio un nuevo giro a las políticas educativas por el cual se consolidaron las medidas de rendición de cuentas, cabe la pregunta acerca de la efectividad de las políticas educativas puestas en práctica en relación con la calidad de la educación y su mejora. Más allá del análisis del impacto de las políticas educativas (ver, por ejemplo, Verger et al. 2016; Alves et al., 2015; Contreras et al., 2010; Valenzuela et. al, 2010; Cariola et al., 2009) una fuente de información para responder a esta cuestión puede ser el propio profesorado, ya que, como se ha indicado anteriormente, ellos son el principal agente, junto con los directivos de los centros educativos, a los que se pide rendir cuentas.

Este documento recoge los resultados de una investigación¹ realizada mediante metodología cualitativa, concretamente grupos de discusión y entrevistas individuales semi-estructuradas², con profesorado (un total de 33 entrevistados) de ocho escuelas de educación básica y media de la ciudad de Santiago, cuatro municipales (categorizadas como "M") y cuatro particulares subvencionadas (denominadas "SP"), durante el año 2015. Para la selección de los centros se empleó el criterio de zona y perfil socioeconómico del alumnado, buscando que para ambos tipos de escuelas hubiese al menos una de nivel socioeconómico alto o medio-alto, una de nivel socioeconómico medio, y una de nivel bajo o medio-bajo, dado que se entendía que el perfil socioeconómico del centro podía influir en las nociones de qué sea una educación de calidad de su profesorado, si bien la selección de los centros concretos fue aleatoria, en función de la disposición de los centros a participar. Tanto en los grupos de discusión como en las entrevistas, las preguntas versaron sobre la noción de educación de calidad que poseía el profesorado, y las políticas educativas que favorecían su puesta en práctica en el aula, así como las que la dificultaban o impedían.

El artículo se estructura en tres partes: en la primera parte se presenta una revisión de la evolución de las políticas educativas en Chile con el objetivo de mostrar la progresiva vinculación de la noción de calidad con la rendición de cuentas y la estandarización de la enseñanza y el aprendizaje, y en la segunda parte se señala el rol de la OCDE y el Banco Mundial en este proceso. Finalmente, en la tercera parte se muestran los resultados de la recogida de información con el profesorado, organizados en torno a dos categorías: noción de calidad y efecto de las políticas educativas en su realización y puesta en práctica. En esta segunda categoría se muestran los principales ejes que dificultan esa realización señalados por el profesorado, estandarización de la enseñanza y control por parte del Estado, así como sus principales efectos pedagógicos: mercantilización de la noción de educación y del alumnado, y proletarización del profesorado.

La reforma del sistema educativo chileno: del papel regulador del mercado al rol evaluador del Estado.

La mejora de la calidad educativa ha sido en el sistema educativo chileno un discurso recurrente y recurrido desde hace más de cuarenta años. A ella se dirigieron las profundas reformas que se implantaron en el siste-

¹ La realización del trabajo de campo fue posible gracias al programa "Becas Iberoamérica de Santander Universidades", modalidad "Jóvenes Profesores e Investigadores", convocatoria 2015.

² La decisión entre grupos de discusión y entrevistas personales se hizo dependiendo de la disponibilidad del profesorado. Finalmente se realizaron dos grupos de discusión en escuelas particulares subvencionadas, y dos en escuelas municipales.

ma durante la dictadura neoliberal, así como también las políticas desarrolladas desde la instauración de la democracia. También durante ambos periodos políticos, la dictadura y la democracia, un aspecto esencial de las políticas educativas ha sido la medición de los resultados de aprendizaje, el monitoreo del desempeño y la rendición de cuentas, si bien con matices y diferencias en cuanto a los agentes participantes, especialmente en lo que refiere al mercado y al Estado.

La reforma del sistema educativo que se llevó a cabo con la dictadura de Pinochet puso fin a un "Estado Docente" cuya construcción se había iniciado a mediados del siglo XIX (Bellei, 2015), fin que se configuró a lo largo de la década de los ochenta mediante la realización de una reforma de carácter estructural (Verger et al., 2017), caracterizada por la introducción de políticas de mercado privatizadoras (Ball y Youdell, 2008) que debían conducir a la mejora de la calidad del sistema educativo. Estas políticas, inspiradas en la lógica neoliberal, fueron políticas formales desde un punto de vista educativo, dado que, especialmente en los primeros años, se basaron en un modelo financiero y se centraron más en aspectos administrativos y de organización del sistema, educativo, que en aspectos propiamente pedagógicos. Siguiendo la clasificación de Cox (2003), la reforma se implementó mediante cuatro paquetes de medidas: descentralización, financiación basada en el subsidio por alumno, desregulación de la profesión docente y reforma curricular.

La descentralización se llevó a cabo mediante la transferencia del control de los establecimientos del nivel central a los municipios, siendo estos los nuevos responsables de la provisión de educación (si bien es necesario considerar que en aquella época no había elecciones y los municipios estaban en manos de agentes designados de forma directa por el Presidente de la República). Chile fue el primer país en introducir un sistema de financiación mediante voucher o subsidio por alumno: la financiación se concede a los sostenedores (propietarios o administradores de los centros educativos) en base a la matrícula y el promedio mensual de asistencia. Con este sistema se pretendía incentivar la competencia entre los centros para atraer matrícula, de modo que se mejoraría la calidad de la educación. De forma paralela a esta medida se incentivó la creación de escuelas por parte de sostenedores privados, para que aumentase la oferta y, con ello, la competencia entre las escuelas. La desregulación de la profesión docente supuso la pérdida del estatus de funcionarios públicos, y se complementó con la supresión del carácter universitario de la formación inicial del profesorado, medidas que tuvieron un impacto negativo en la matrícula de los estudios pedagógicos (Cox, 2003). Finalmente, el desarrollo de nuevos planes y programas de estudio, tanto en la enseñanza básica como media, se llevó a cabo con el objetivo de flexibilizar la regulación estatal del mismo, dejando a las escuelas un margen de decisión sobre la duración total de la jornada escolar. A estos paquetes de medidas se sumó la reducción progresiva y significativa de la inversión pública en educación.

Estas actuaciones suponían la retirada del Estado del ámbito educativo, el cual pasaría a desempeñar una función meramente subsidiaria, para que dicho espacio fuese ocupado por el mercado. Paralelamente comenzó a configurarse el papel evaluador del Estado mediante la creación de un sistema nacional de evaluación de los aprendizajes, denominado inicialmente PER, y que a partir de 1988 adquirió su denominación actual, Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Esta aparente contradicción entre la retirada del Estado en aspectos organizativos y pedagógicos, y el aumento de su presencia en lo que refiere a la evaluación, se justifica por la necesidad de proveer a las familias con información sobre los centros educativos para que pudiesen llevar a cabo una decisión informada y basada en la calidad de las escuelas (Bravo, 2011). Sin embargo, y de forma contraria a esta lógica, los resultados de las pruebas estandarizadas no serían hechos públicos hasta la década siguiente.

La permanencia de estas medidas una vez finalizada la dictadura se selló mediante la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, aprobada en 1990, en el último día del gobierno militar, mediante la cual se establecía la necesidad de una amplia mayoría en el congreso para realizar cambios legislativos en materia educativa.

La reforma estructural iniciada por el gobierno de Pinochet en la década de los 80 se puede considerar efectiva, en el sentido de que aumentó de forma rápida la participación de proveedores privados en el sistema educativo chileno, aspecto que, de acuerdo con la lógica del gobierno, era esencial para mejorar la calidad del sistema. Sin embargo, no puede considerarse exitosa, dado que la participación de agentes privados no fue garantía de una mejora de la calidad (Bellei, 2015), al menos no en términos de resultados de aprendizaje. No sólo no existió evidencia de la mejora de los aprendizajes, sino que sí se constataron evidencias del aumento de la segregación y de la inequidad en el sistema educativo chileno (ver, por ejemplo, Valenzuela et al., 2014; Hsieh y Urquiola 2006; Elacqua et al., 2006).

Por otro lado, en lo que refiere a la calidad de la educación, la retirada del Estado Docente supuso su liberalización y la reducción de su noción a la impuesta por el propio sistema de oferta y demanda.

La década de los 90 se inicia en un contexto de transición democrática que traerá nuevas esperanzas y expectativas al sistema educativo, pero también tensiones y miedos a un nuevo conflicto político, reforzados por el hecho de que el gobierno de la nación estuviese en manos de una Coalición (Concertación de Partidos para la Democracia) compuesta por partidos de ideologías diferentes, y que poseían valoraciones sobre el estado del sistema educativo y de la necesidad de una reforma diversas. Ello llevó, entre otros factores, a que se decidiera mantener las principales medidas desarrolladas durante la década anterior. En lugar de deshacer el papel regulador que se había otorgado al mercado, y con el objetivo de mejorar el sistema, y no de reformarlo (Bellei, 2015), se opta por contrarrestar el papel del mercado, concediendo al Estado un rol promotor y responsable tanto de la calidad como de la equidad del sistema educativo.

Durante la primera mitad de la década de los 90, en lo que refiere a la acción del mercado, se mantienen la municipalización y el modelo de financiación del sistema, así como el sistema de medición de los resultados de aprendizaje (SIMCE). Además, la privatización se refuerza en 1993, cuando se instaura la política del copago con la aprobación de la Ley de Financiamiento Compartido, mediante la cual se permitía a las escuelas particulares subvencionadas el cobro de cuotas a las familias³. Por otro lado, el papel del Estado se redefine mediante la aprobación en 1991 de un Estatuto Docente que cambia su estatus a profesión protegida públicamente, el progresivo aumento del gasto público, y la puesta en marcha de dos tipos de programas: de alcance universal para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes (como el programa Enlaces, dirigido a mejorar los recursos y formación, tanto del alumnado como del profesorado, en el ámbito de las Nuevas Tecnologías), y programas compensatorios dirigidos a los centros con menores recursos, como el Programa de las 900 escuelas (P-900), dirigido a escuelas de zonas urbanas que atendían a población en desventaja social y que obtenían bajos resultados en las pruebas SIMCE. Así mismo, si bien no se invierte la municipalización, en 1992 se llevan a cabo elecciones democráticas a alcaldes y concejales (Cox, 2003).

En 1994 se instituye la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, compuesta por representantes de distintos sectores, entre ellos el Colegio de Profesores (agrupación de profesionales que actúa como

³ Aspecto que ha sido modificado por la *Ley de Inclusión Escolar* aprobada en 2015, además de, entre otras actuaciones, eliminar la selección de estudiantes y el lucro en los centros financiados con fondos públicos, si bien la ley se encuentra aún en periodo de implantación.

sindicato), empresarios, las iglesias y los sostenedores. Como resultado de las recomendaciones elaboradas por la Comisión, se inició un proceso de reforma basada en cuatro pilares (Bellei, 2015; Cox, 2003). Un primer pilar fue la extensión y fortalecimiento de los programas de mejoramiento que se habían comenzado a aplicar a inicios de la década. El segundo se dirigió a la reforma curricular, basada en la mejora de las habilidades intelectuales superiores y el uso de las nuevas tecnologías y en la actualización de los objetivos y contenidos de todas las asignaturas, la expansión del periodo de formación común y el refuerzo de la educación secundaria especializada. Una tercera dimensión fue la ampliación del tiempo escolar mediante la instauración de la Jornada Escolar Completa (JEC), que permitió aumentar el tiempo instruccional (hasta ese momento primaba la modalidad de dos turnos, uno de mañana y otro de tarde, lo que suponía un tiempo de enseñanza y aprendizaje muy limitado) y estuvo mediada por el aumento de la subvención escolar y la autonomía de los centros para distribuir el nuevo tiempo disponible. Finalmente, el último pilar se dirigió a apoyar la profesión docente, mediante un paquete de medidas variadas, si bien no integradas en una política coherente y de largo plazo (Bellei, 2015), como el fortalecimiento de la formación inicial mediante la dotación de recursos a las universidades para la mejora de sus infraestructuras y equipamientos, el perfeccionamiento docente basado en cursos sobre la reforma curricular y un programa de pasantías en el extranjero, y el refuerzo mediante incentivos económicos al profesorado. Para esto último, en 1995 se creó el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED), el cual supuso el cambio de un sistema basado en la experiencia a un sistema basado en el rendimiento, aunque la cantidad que supone el incentivo por desempeño en relación con el sueldo total es baja (Mizala y Romaguera, 1999). El SNED es un premio al desempeño de los docentes que busca incrementar su motivación; además, entrega información a la comunidad escolar, ya que integra la medición de aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza y compara establecimientos que atienden a población similar en lo que respecta a características económicas (Mizala y Romaguera, 2002).

Nueva reforma y calidad: alineamiento con los organismos internacionales

El siglo XXI comienza con una profunda crisis de confianza en el sistema educativo chileno: las medidas implementadas en los últimos años no estaban reportando los resultados esperados. La prueba estandarizada SIMCE se concibieron como un indicador de la efectividad de las políticas desarrolladas a lo largo de la década de los 90, pero los resultados de la prueba realizada en 1999, que se publicaron a mediados de los 2000, no mostraron evidencias concluyentes sobre la mejora del sistema. Lo mismo sucedió con los resultados de las pruebas TIMSS y PISA, generándose una interpretación acerca de los resultados de aprendizaje como "estancados" (Bellei, 2015: 34). La razón de este estancamiento se interpretó debida a que el sistema carecía de incentivos y castigos para los centros escolares, motivo por el cual éstos no se hacían responsables de su desempeño, ignorando los aspectos relativos a la desigualdad estructural del sistema educativo chileno (Santa Cruz, 2016). Como consecuencia de esta valoración, y en lugar de abogar por una reorientación que pusiese fin al modelo de mercado en el que estaba basado el sistema, la respuesta del gobierno fue el de las medidas de rendición de cuentas y la ampliación de las evaluaciones estandarizadas (Parcerisa y Falabella, 2017).

Así, a partir de los años 2000 se emprendió un camino más marcado hacia la rendición de cuentas y el Estado evaluador, mediante medidas desarrolladas en cuatro ejes (Santa Cruz, 2016): ajuste a la reforma curricular que se había iniciado en la década anterior, haciéndose más explícita la definición de objetivos y contenidos, vinculado a un mayor énfasis en la evaluación externa mediante la extensión y refuerzo del SIMCE y la elabo-

ración de estándares de aprendizaje; financiación diferencial mediante el aumento del voucher para el alumnado procedente de contextos económicos deprimidos (introducido mediante la Ley de Subvención Escolar Preferencial aprobada en 2008), aumento sujeto a una mayor exigencia en el cumplimiento de indicadores de calidad estandarizados y basado en la responsabilidad de las escuelas por los resultados obtenidos por el alumnado en las pruebas estandarizadas (Parcerisa y Falabella, 2017; Santa Cruz, 2016; Bellei, 2015); programas de apoyo a los centros educativos vinculados al desempeño, con mayor énfasis en los resultados de aprendizaje; y un sistema nacional y obligatorio de evaluación del desempeño individual para los docentes de las escuelas públicas, que derivaba en una clasificación del profesorado en cuatro niveles de desempeño (Destacado, Competente, Básico e Insatisfactorio).

En el año 2006 el surgimiento de un movimiento social conformado inicialmente por estudiantes de educación secundaria, y que posteriormente movilizó a estudiantes universitarios, el Colegio de Profesores, asociaciones de padres y apoderados, dio lugar a lo que se ha denominado como “revolución pingüina”, y tuvo como consecuencia un giro en la línea política esperada para el mandato de Bachelet, recién llegada al gobierno. El movimiento estudiantil articuló un discurso de crítica a corto plazo, pero también una agenda a largo plazo dirigida, entre otras, a la derogación de la Jornada Escolar Completa (JEC), la LOCE y la desmunicipalización. Sus exigencias iban dirigidas a la demanda de calidad, pero para todos, es decir, calidad educativa vinculada con la justicia y la igualdad (Larroulet y Mont, 2010), aludiendo con ello a los tres tipos de calidad que se ofertaba en función de los tres tipos de establecimientos que componen el sistema (Cox, 2012). Como respuesta, el gobierno se comprometió al establecimiento de un consejo asesor para abordar los aspectos clave en materia educativa. En junio de 2006 se constituyó el “Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación”, compuesto por expertos de distintos tintes políticos, grupos sociales (incluidos los estudiantes secundarios y universitarios), rectores de universidades públicas y privadas, representantes de profesorado, etc. Los miembros de la comisión sólo llegaron a acuerdos en dos materias: la necesidad de instaurar un sistema de aseguramiento de la calidad, y la necesidad de cambiar la estructura de las etapas educativas (hasta ese momento había ocho años de enseñanza básica y cuatro de media). Por el contrario, existieron profundos desacuerdos en cuanto al fin del sistema de financiación (voucher), el financiamiento compartido, la desmunicipalización, el lucro de los actores privados que reciben financiación pública, etc. Como consecuencia de las recomendaciones presentadas por el Consejo, el gobierno llevó a cabo lo que denominó como *Acuerdo por la Calidad de la Educación*, firmado en 2007 y dotado de cobertura legislativa con la aprobación de la *Ley General de Educación* en 2009, que sustituía a la antigua LOCE, y la ley del *Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media*, de 2011. Entre las medidas que se desarrollaron desde la segunda mitad de la década se encuentran la implementación progresiva de pruebas referidas a niveles de logro en los años 4º y 8º de la enseñanza básica, la mayor difusión de los resultados SIMCE entre profesorado y directores de centros, la publicación de los niveles de logro en Lectura, Matemáticas y Comprensión del Medio Natural y del Medio Social y Cultural (Bravo, 2011).

Pero además de las anteriores, a partir del 2000 sería una línea de acción destacada la participación y mayor promoción de los resultados de estudios internacionales: en 2006 se aplicó el segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y la segunda aplicación de PISA, en 2009 el segundo Estudio Internacional de Educación Cívica y PISA (Bravo, 2011). Este aumento de la consideración de los estudios internacionales se enmarca en un contexto de innegable influencia de los organismos internacionales, especialmente la OCDE a través del programa PISA, en los sistemas educativos nacionales (Sellar y Lingard, 2013; Breakspear, 2012). Afirmar su influencia en la política educativa chilena podría parecer, por tanto, casi una tautología. Sin embargo, también como en el caso de otros países, la trayectoria seguida por las políticas educativas en Chile no

se debe sólo a una cuestión de política interna, sino que ha estado marcada por el desempeño de importantes roles y papeles por parte de agentes externos.

La crisis disparada a partir del año 2000 parte de la falta de logro de los resultados esperados en las evaluaciones internacionales (TIMSS y PISA). Si bien estas pruebas estandarizadas no fueron la única fuente empleada en el análisis, ya que, como se ha señalado, tampoco las pruebas SIMCE reportaron los niveles esperados, los resultados de las pruebas internacionales fueron un aspecto clave para la identificación del sistema educativo como estancado. Así, los organismos internacionales, a través de sus sistemas de evaluación, fueron un agente clave en el diagnóstico de la situación del sistema educativo chileno al comienzo del siglo XXI. Sin embargo, su papel no ha sido sólo indirecto ni se ha limitado a la influencia ejercida a través de las pruebas estandarizadas, sino que tanto la OCDE como el Banco Mundial han desempeñado un papel activo en el análisis y la orientación de las políticas educativas en Chile.

En 2004, y como consecuencia de la decepción sufrida en los años precedentes, el Ministerio de Educación de Chile solicitó a la OCDE, en el marco del Programa Regional Latinoamericano del Centro de la OCDE para la cooperación con Países no Miembros (CCNM), y con financiación de las autoridades chilenas, una revisión de la política educativa chilena, que terminó con una serie de recomendaciones. La primera parte del informe, que recogía el informe de antecedentes elaborado por el gobierno chileno, abría con la siguiente afirmación: "El Gobierno de Chile valora especialmente la evaluación externa de sus políticas y resultados. La evaluación externa realizada por la OCDE será una contribución clave para enfrentar con éxito los nuevos desafíos." (OCDE, 2004: 11). El estudio tenía como objetivo responder las dudas del Ministerio de Educación en relación con la efectividad de las políticas educativas implementadas, así como obtener recomendaciones que guiasen su futuro desarrollo. El equipo de revisión concluyó que:

La educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro está limitado por mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado, en la práctica, son generalmente débiles estímulos para la implementación o mejoramiento educacional, por numerosas razones. La más importante de ellas es que en el sistema hay una capacidad inadecuada de respuesta a los estímulos del mercado para producir un mayor aprendizaje estudiantil. (OCDE, 2004: 290).

Como efectos de esta situación, el informe señalaba, entre otros, que la preocupación por la calidad había desplazado el interés por la equidad en un país con grandes desigualdades, generándose en el sistema educativo una marcada tendencia hacia la desigualdad educativa y social. Y frente a esta situación, "Las recomendaciones del equipo, por lo tanto, se inclinan por establecer estándares altos y claramente definidos, y a mejorar la capacidad interna del sistema para implementar esos estándares." (OCDE, 2004: 292). Es decir, frente a la regulación del mercado y para paliar sus consecuencias, que se habían demostrado ineficientes, la OCDE recomendaba el fortalecimiento y extensión de la rendición de cuentas. Y Chile contaba ya con un sistema idóneo para llevar a cabo esta tarea, el SIMCE, por lo que en años siguientes se dedicarían grandes esfuerzos a su extensión y refuerzo.

Por su parte, el Banco Mundial llevó a cabo en 2007 un estudio titulado "El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile". El marco conceptual sobre la calidad del que partía el informe se articulaba en torno a los siguientes ejes: estándares de desempeño; evaluación de

desempeño; comunicación de resultados; evaluación del impacto de políticas y programas; distribución equitativa y adecuada de recursos; requisitos de operación; autonomía, intervención y apoyo; rendición de cuentas y consecuencias. A la hora de sus recomendaciones, el informe partía del hecho que “Chile ha realizado reformas importantes tendientes a proporcionar a las familias la opción de elegir la escuela [...]. Según nuestro punto de vista, es poco probable que la vuelta a un sistema en el que el financiamiento no “siga” al alumno produzca las mejoras deseadas respecto de la calidad y la equidad de la educación. Por el contrario, fortalecer las funciones de aseguramiento de la calidad de cada uno de los participantes del sistema educativo chileno probablemente produzca las mejoras en calidad y equidad que reclama la sociedad chilena” (Banco Mundial, 2007: 16). Con esta afirmación, el BM blindaba la posibilidad de eliminar el voucher, aspecto que cuando se publicó el informe ya se reclamaba por parte del movimiento estudiantil. En su lugar, el informe recomendaba al gobierno chileno desplazar sus políticas educativas hacia modelos basados en el control de las escuelas y en la intervención o el cierre sobre aquéllas que no alcanzasen el rendimiento esperado.

Las recomendaciones de los organismos internacionales han sido clave para consolidar la idea de la necesidad de hacer visible tanto los objetivos educativos, en la forma de estándares de aprendizaje, como su logro, en la forma de resultados de aprendizaje medibles a través de pruebas estandarizadas, así como el importante papel que el Estado debe desempeñar tanto en el establecimiento de los objetivos como en la monitorización de los resultados. “Demostrar, evidenciar, hacer observable el buen desempeño empieza a tornarse un eje de la gestión escolar. Por ende, se fracciona la responsabilidad, si antes era el gobierno el responsable de dar cuenta del “estancamiento de resultados”, ahora debían ser las escuelas” (Parcerisa y Falabella, 2017).

Las actuaciones llevadas a cabo desde el comienzo del siglo XXI no han revertido los principios de mercado y privatización que rigen el sistema educativo chileno, pero sí han hecho más prominente el papel del Estado en materia de supervisión y control, acrecentando su carácter evaluador (Parcerisa y Falabella, 2017; Santa Cruz, 2016). Los ámbitos en los que ha aumentado la presencia y papel del Estado son la definición de la calidad educativa, basada en estándares y resultados de aprendizaje, la fiscalización y la rendición de cuentas (Cox, 2012).

La calidad de la educación desde el profesorado: valoración de los efectos de las políticas educativas

La crisis iniciada en el 2000 dará un nuevo giro y enfoque a los papeles que mercado y Estado desempeñan en la ordenación del sistema educativo chileno, y también en la configuración de la noción de calidad educativa. Pero, además, la crisis tendrá como consecuencia la traída a escena de un nuevo agente, dado que las políticas desarrolladas a partir de este momento tendrán como escenario principal los centros educativos. Tal y como establece Santa Cruz (2016: 233):

Llegar con la reforma al aula se convirtió en un mantra que organizó y sobredeterminó el conjunto de dispositivos de reforma que se comenzaron a implementar en el periodo [a partir del año 2000]. De ese modo, el énfasis de la política educacional estará puesto en mejorar los procesos que se viven en el interior de las salas de clase, con relativa independencia de las condiciones estructurales, teniendo como norte primero el mejoramiento de los resultados de los test estandarizados. (Santa Cruz, 2016: 233).

El nuevo agente serán los centros educativos y, por lo tanto, el profesorado. Sin embargo, serán unos agentes “pasivos”, dado que tanto la definición de calidad como las medidas implementadas para asegurar su logro serán elaboradas siguiendo un proceso “arriba-abajo”, correspondiendo la toma de decisiones al Estado, y su

ejecución y rendición de cuentas, al profesorado. Desde una perspectiva pedagógica, sin embargo, el profesorado no puede ser un agente pasivo, ya que a él corresponde la acción educativa. Por ello, su valoración es una fuente de información esencial en la evaluación de las políticas educativas.

Al preguntar al profesorado sobre qué es educación de calidad, todos coinciden en su respuesta: un proceso de formación integral, holístico, que atiende a la dimensión intelectual, pero también a la afectiva, la social, etc., y que tiene como fin la formación de una persona íntegra y un ciudadano o ciudadana activo. Así lo testimonian varios de los profesores entrevistados:

Un elemento que es super importante en el proceso educativo que tú no sólo te preocupes de transmitir contenidos, que el niño aprenda y desarrolle la habilidad cognitiva, etcétera...sino que además tú puedas educar en el plano del desarrollo personal, de la afectividad...de todo aquello que conforma a una persona. No es solamente cabeza, es también sentimientos, emociones... (PS1)

La calidad de la educación tiene que ver con que el niño sea capaz de desarrollarse, íntegramente, holísticamente. (M4)

Dentro de la formación holística, el profesorado destaca algunos elementos que son clave dentro de esa concepción global de la educación. Uno de ellos es la formación intelectual caracterizada por el análisis crítico, autónomo y argumentado ("yo creo que la autonomía es esencial, que la posibilidad de generar estudiantes autónomos, y críticos, y reflexivos, para mí es lo es esencial", PS3). También la formación en valores asentados sobre la justicia y la equidad:

Para mí la buena educación es el desarrollo integral del niño, en sus plenas capacidades, que sepa tanto qué es lo que quiere como en qué es bueno, que se sienta bien consigo mismo, que logre desarrollar todas sus capacidades y que todas las ponga en práctica, y que también no deja de ser importante el tema de los valores, porque no sirve de nada si no tienen valores para generar una sociedad como más justa, o donde todos nos podamos desarrollar por igual, una buena educación tiene que ver con eso (PS2)

En tercer lugar, el profesorado coincide en la importancia que tiene la dimensión emocional: definen la educación como una relación y, por lo tanto, la dimensión afectiva no es sólo un fin educativo, sino que también emana en el aula, y el profesorado debe tenerla en cuenta, tanto de cara a la propia relación que establecen con ellos, como de cara a sus condiciones para el aprendizaje:

Ellos [los políticos] no saben lo que es enseñar a los niños a atarse los zapatos, a sonarse los mocos, o a ser capaces de calmarlos cuando tienen pena, o tiene miedo porque puede venir un temblor...esas son las cosas con las que uno vive (M4)

Sin embargo, cuando se les pregunta sobre la relación que existe entre su noción profesional de una educación de calidad, y su ejercicio profesional, también la respuesta es contundente: su ejercicio profesional y su práctica docente distan mucho de su visión de lo que debería ser una educación de calidad. Una de las profesoras entrevistadas lo afirmaba de forma contundente:

Ahora, cuando tú me preguntas cómo yo trato de ponerlo en práctica, hasta el momento no he logrado cómo hacer valer el currículum con esta visión pedagógica, [...] Si tú me preguntas, ¿todo lo que yo tengo como buena educación lo puedo poner en práctica en mi planificación? No, porque no estoy viendo el tema de cómo desarrollar los valores, como plenamente. (PS2)

La principal razón que señalan los profesores y profesoras entrevistados para no poder desarrollar y poner en práctica esa visión holística de la educación, que tiene el desarrollo del niño y de todas sus potencialidades como fin último, remite a las medidas sobre las que se articula la rendición de cuentas, principalmente el sistema de medición de los resultados de aprendizaje SIMCE y los estándares de aprendizaje. Ambos mecanismos han generado una presión sobre los centros educativos y al profesorado mismo, cuyas consecuencias negativas, a juicio de los entrevistados, se reflejan en cuatro aspectos de la práctica educativa: la noción de educación, el papel del profesor, la concepción del alumno y la concepción del aprendizaje y la enseñanza. En cuanto a la noción de educación, ésta se tergiversa, se pervierte, cuando se reduce a un discurso sobre estándares de aprendizaje, ya que se la desliga de una dimensión ética que le es inherente, y que ellos mismos sienten estrechamente ligada al ejercicio de su profesión:

Tenemos que tener conciencia cada uno de los profes de que cada cosa que hacemos dentro de la sala repercute absolutamente en la vida de un ser humano, en lo que va a entender, y por lo tanto hay una responsabilidad trascendental en lo que pasa dentro de la sala, en la relación, en el diálogo y todo, y eso no tiene que ver simplemente con un número. Hablar de la calidad de la educación es ponerlo en un formato distinto, que es empresarial, que no es propiamente el área de la educación. (M2)

Esta dimensión ética, las posibilidades que ofrece la relación educativa en términos de formación de los futuros ciudadanos, de cambio social, de creación de nuevos contextos éticos y políticos, lo que llevó a los profesores y las profesoras entrevistados a elegir esta profesión. La realidad que encuentran hace que su respuesta siga en general dos vías de actuación: la sumisión o la rebeldía. En el caso de la primera opción, el profesorado afirma que le gustaría hacer otra cosa, reflejando malestar por un sentimiento de culpa y confrontación con lo que ellos consideran que deberían estar haciendo, pero encuentran justificación en la imposibilidad de llevar su idea a la práctica debido a la elevada carga docente⁴, el diseño curricular, las exigencias burocráticas, la presión impuesta por la evaluación docente o la supervisión de los superiores, etc.

En el fondo que eso se cumpla depende netamente del profesor, no hay ninguna parte del curriculum...es que es una visión tan mecánica que se está exigiendo...¿dónde? ¿en qué lugar puedes poner esas cosas? Por lo general no son cosas relacionadas con las clases y con los contenidos mismos, uno trata, pero dentro del sistema en el que estamos inmersos es super difícil. ¿Inherente al sistema? No, y debería serlo. El sistema te hace crear un alumno cada vez más competitivo. (PS2)

Este malestar del profesorado ha sido identificado por otros autores (ver, por ejemplo, Sisto et al., 2013; Sisto, 2012; Cornejo, 2009). Pero también la segunda vía, la resistencia, la construcción colectiva del significado de su profesión, y la focalización en el alumnado, en una disputa "entre lo local y lo estándar" (Sisto, 2011: 180) que pone énfasis en la relación, ya sea entre el profesorado o con el alumnado:

Lo que pasa aquí es que hay un ambiente muy agradable, los niños vienen, aquí todos se conocen, es muy amigable. La motivación de la clase es como muy tranquila...yo hago clase, doy ejercicios y me siento, y me preguntan, me siento con ellos, me siento atrás, trabajo con ellos...eso es lo que le falta, estoy convencida de que tiene que ver con eso, que se perdió la parte humana. (PS3)

⁴ En relación con el resto de países de la OCDE, Chile es el cuarto país con mayor ratio profesor-alumno en educación secundaria, y el segundo en educación primaria, así como el segundo en horas de docencia. primaria. Así mismo, el salario de los profesores se encuentra por debajo de la media de la OCDE, en los últimos puestos en relación con el resto de países. (OCDE, 2016)

En lo que respecta a la consideración del alumnado, los efectos que relatan los entrevistados se refieren a tres aspectos: la consideración mercantilista del alumnado, la falta de consideración de sus características y situaciones individuales en pro de la estandarización y de la obtención de los resultados esperados, y la transmisión de los valores que operan en el sistema al propio alumnado. En relación con la consideración mercantilista del alumnado, éste se concibe como un mero engranaje del sistema, que requiere de él que obtenga buenas puntuaciones en las pruebas estandarizadas, para lo que no duda en someterle a presión, exprimirle o chantajearle para que obtenga los resultados esperados. Según relata el profesorado, esto se traduce en muchas ocasiones en ansiedad, agobio, pánico, abandono escolar, sentimiento de incompetencia, baja autoestima, etc. Esto se agudiza en los casos en los que el alumnado procede de contextos socioeconómicos desfavorecidos; en estos casos, a la injusticia de que el sistema no de respuesta a sus necesidades, se suma la injusticia de la falta de consideración del impacto de esa condición en los resultados académicos, sometiéndoles a las mismas exigencias sin tener en consideración si cuentan con los recursos para poder alcanzarlo:

Acá no es infrecuente que a un niño le falten elementos básicos como algo de vestimenta, y no haya a quien recurrir, no haya un fondo de bienestar para estos niños que necesitan zapatos, zapatillas...Me acuerdo una vez, se me partió el alma, la profesora de educación física me dice que había niños que no hacían educación física porque no tenían zapatillas, y se pierden la clase, y tienen que sacar una nota y todo. (M2)

El profesorado ve su noción de calidad no sólo no realizada, sino enfrentada, en el elevado peso que tiene la competencia en el sistema (competencia entre centros para atraer alumnado, para obtener mejores resultados en las pruebas estandarizadas, para obtener mayores ingresos, etc.). En su relación con el alumnado perciben que la competencia como valor cala en ellos, por lo que se lamentan de ver su ideal de educación de calidad no sólo no realizado, sino fracasado, ya que en los comportamientos y actitudes del alumnado encuentran los valores contrarios:

Detrás de todas estas acciones así, cotidianas, el discurso implícito llega al alumno, un alumno que está en etapa de formación, que está en crecimiento, y que ve que este es el código relacional, en su lugar, donde viene supuestamente a ser protegido y a ser formado, le enseñan que tiene que jugar al todo vale, que tiene que competir para poder llegar. (M2)

Finalmente, el aprendizaje se reduce a estándares y resultados académicos, y, con él, también la docencia, que se orienta a los resultados de la prueba estandarizada SIMCE y se limita a los estándares de aprendizaje y al currículum diseñado por el Ministerio de Educación:

Los talleres de libre disposición se transformaron en más talleres de lenguaje y matemáticas para que nos fuera bien en el SIMCE. Ahí se perdió el objetivo inicial que era que el niño permaneciera adquiriendo otras actividades artístico-culturales, recreativas, enfocadas siempre al crecimiento educativo personal, crecimiento mental, al desarrollo social. Pero si tú ves, la mayor parte de las escuelas, se transformaron en más talleres de lenguaje, en más talleres de matemáticas, por el SIMCE. [...] Lo primero que habría que quitar es que la medición SIMCE sea el fin último de la escuela, porque no es el fin último. Es un elemento, es el instrumento que nos permite saber cómo estamos para mejorar, pero aquí se ha transformado en el fin último. Si la escuela tiene buenos resultados SIMCE tiene alumnos, si la escuela tiene buenos resultados SIMCE puede ser autónoma, si la escuela tiene buenos resultados SIMCE los estudiantes la prefieren porque tienen mayores predicciones para llegar a la universidad...el resultado SIMCE evalúa a los directivos, si yo tengo malos resultados SIMCE soy mal evaluado, y mi jefe técnico igual. El SIMCE se transformó en el monstruo". (M3)

El “teaching to the test” (Volante, 2004) no es sólo un efecto perverso del propio sistema, sino su base misma. Para ejemplificarlo, los docentes recurren con frecuencia a la “triangulación”: para asegurar la calidad, el profesor o profesora debe hacer una planificación del curso detallada en horas pedagógicas (horas de clase), y basada en los estándares de aprendizaje, antes del comienzo del curso. Cada día después de clase debe registrar en el cuaderno de clase lo que realizó en la sesión. Cuando son inspeccionados, la planificación, el cuaderno del profesor y los cuadernos del alumnado deben coincidir, motivo por el cual se denomina al sistema triangulación.

La reducción del aprendizaje y de la enseñanza a los resultados en pruebas estandarizadas, la exigencia de estandarización de los aprendizajes y de las enseñanzas, la falta de consideración del alumnado como personas y del profesorado como profesionales, son los efectos que el profesorado identifica como los más perjudiciales para una noción de calidad que, a su juicio, dista mucho de responder a una noción pedagógica.

Conclusiones

La disincronía entre los discursos del profesorado acerca de la calidad de la educación y las medidas políticas implementadas en el sistema educativo chileno para mejorarla no se debe sólo a una falta de acierto, sino a una disparidad en la concepción de educación de calidad: mientras el profesorado posee un enfoque pedagógico, centrado en el niño y sus necesidades, la noción de calidad elaborada desde las instancias políticas parte de un enfoque empresarial y económico que tiene profundas raíces en el sistema educativo chileno (Valdebenito, 2011). Así, uno de los principales dilemas a los que se enfrentan los sistemas educativos nacionales es el desarrollo de políticas educativas orientadas a la mejora de la calidad en un contexto en el que existen definiciones no sólo dispersas o diversas, sino incluso enfrentadas, de lo que es calidad. El discurso de la calidad parece incuestionable, ya que, ¿quién renunciaría a la mejora de la calidad, en cualquier ámbito, y más en el educativo? Sin embargo, es necesario analizar sobre qué noción de educación se asienta, y si esa noción responde a los agentes implicados en las prácticas escolares, es decir, al profesorado y al alumnado, o si responde a intereses externos (políticos, económicos, etc.). La falta de análisis de la noción de calidad sobre la que se asientan los mecanismos para su aseguramiento puede llevar a “efectos colaterales” (Carrasco, 2013) en la propia noción de educación que, como relata el profesorado en el caso del sistema educativo chileno, se traduzcan en el logro de fines opuestos a los pretendidos por quienes llevan a cabo las prácticas educativas, generándose los denominados “daños colaterales” (Alexander, 2011) para la educación y su práctica.

Existe una contradicción inherente al propio concepto de calidad y su articulación cuando éste se asienta sobre una rendición de cuentas que exige responsabilidad a un agente que carece, sin embargo, de capacidad de toma de decisiones. La responsabilidad sólo es achacable a acciones que están mediadas por la voluntad del agente. En el marco de políticas educativas articuladas desde un modelo “arriba-abajo”, en el que el profesorado sólo ejecuta las decisiones tomadas por otros agentes, la única responsabilidad que se les puede exigir sobre los resultados es el acatamiento de las decisiones tomadas. Con ello se deja de lado un aspecto esencial de la responsabilidad, no sobre las actuaciones desarrolladas en un marco determinado, sino sobre el propio marco tomado para el diseño de las actuaciones, es decir, de las políticas educativas. La acción normativa desempeñada por los organismos internacionales (Sellar y Lingard, 2014) oculta que sus recomendaciones se asientan sobre una noción de calidad, naturalizando dicha noción e invalidando su análisis pedagógico, así como sus contradicciones.

En el caso de Chile, la vinculación entre la autonomía y la rendición de cuentas constituye una contradicción inherente al sistema, cuando la rendición de cuentas, tal y como reporta el profesorado entrevistado, requiere

de una estandarización que tiene como consecuencia la pérdida de autonomía del profesorado. La autonomía implica la capacidad de decisión sobre los términos y contenidos de su trabajo (Mausethagen y Molstad, 2015), y su pérdida se traduce en su "proletarización", Mediante la rendición de cuentas y la estandarización, el proceso de articulación y puesta en práctica de la educación se asemeja a una cadena de montaje, en la que tanto el profesorado como el propio alumnado se conciben como una pieza que debe ocupar su lugar y desempeñar la función para la que ha sido diseñado para que la cadena funcione. Desde una concepción pedagógica, el diseño de enseñanza-aprendizaje es un elemento esencial en la materialización y puesta en práctica del ideal de ser humano que se quiere formar, y por lo tanto el proceso no puede desligarse de los fines (Wills y Sandholtz, 2009; Bridges y Jonathan, 2003). Todos ellos conforman la acción educativa, y son por ello partes esenciales de la función docente. La sustracción de la capacidad de decisión sobre alguno de estos elementos, los fines o el proceso, se traduce en la devaluación del juicio profesional y de la confianza en la competencia del profesorado (Lundström, 2015; Rubin, 2011), pero también en la devaluación de la propia noción de educación.

La expansión y generalización de las políticas de aseguramiento de la calidad y la rendición de cuentas en los sistemas educativos nacionales, al amparo y bajo la orientación de los organismos internacionales, desligadas de un análisis y noción pedagógica de la calidad de la educación, pueden conllevar a una reducción de la educación y al "cercamiento de la escuela" (Fernández, 2016). El nexo entre rendición de cuentas y calidad de la educación no es directo ni obvio, como parecen afirmar los organismos internacionales, sino que depende de múltiples factores, entre ellos, la noción de calidad de la educación y su traducción en los mecanismos de rendición de cuentas, la capacidad para tomar decisiones de los agentes a los que se pide rendir cuentas, la capacidad del sistema de rendición de cuentas para dar respuesta a las necesidades de los destinatarios últimos del sistema, etc. 

Referencias

- Alves, Fátima, Elacqua, Gregory, Korlinki, Mariane, Martínez, Matías, Santos, Humberto, Urbina, Daniela, 2015. "Winners and losers of school choice: Evidence from Rio de Janeiro, Brazil and Santiago, Chile", *International Journal of Educational Development*, 41: 25-34.
- Ball, Stephen. J., y Youdell, Deborah, 2008. *Hidden privatisation in public education*. Bruselas: Education International.
- Banco Mundial, 2007. *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*. Disponible en web: <http://siteresources.worldbank.org/INTCHILEINSPANISH/Resources/EducacionChile.pdf> [Consulta: 16 de agosto de 2017]
- Bellei, Cristián, 2015. *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago de Chile: LOM.
- Bravo, Juan, 2011. "SIMCE: Pasado, presente y futuro del sistema nacional de evaluación", *Estudios Públicos*, 123: 189-211.
- Breakspear, Simon, 2012. *The policy impact of PISA. An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance*. OCDE Working Papers 71. Disponible en web: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2012\)8&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2012)8&docLanguage=En) [Consulta: 20 de agosto de 2017]
- Bridges, David, y Jonathan, Ruth, 2003. "Education and the market", en Nigel Blake, Paul Smeyers, Richard D. Smith y Pauls Standish (eds.), *The Blackwell Guide to the Philosophy of Education*. Oxford: Blackwell.
- Cariola, Leonor, Cares, Gabriela y Lagos, Ema (eds.), *¿Qué nos dice PISA sobre la educación de los jóvenes en Chile? Nuevos análisis y perspectivas sobre los resultados en PISA 2006*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Unidad de Curriculum y Evaluación, OEI.
- Carrasco, Alejandro, 2013. *Mecanismos performativos de la institucionalidad educativa en Chile: pasos hacia un nuevo sujeto cultural*. Observatorio Cultural, Departamento de Estudios, Valparaíso, Chile.
- Contreras, Dante, Bustos, Sebastián, y Sepúlveda, Paulina, 2010. "When schools are the ones that choose: the effects of screening in Chile", *Social Science Quarterly*, 91 (5). Disponible en web: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6237.2010.00735.x/abstract> [Consulta: 12 de agosto de 2017]
- Cornejo, Rodrigo, 2009. "Condiciones de trabajo y bienestar/malestar docente en profesores de enseñanza media de Santiago de Chile", *Educación Social, Campinas*, 30 (107): 409-426.
- Cox, Cristián, 2003. "Las políticas educacionales de Chile en las dos últimas décadas del siglo XX", en Cristián Cox (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Cox, Cristián, 2012. "Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21 (1): 13-42.
- Elacqua, Gregory, Schneider, Mark, y Buckley, Jack, 2006. "School choice in Chile: is it class or the classroom?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (3): 577-601.
- Fernández-González, Noelia, 2016. "Repensando las políticas de privatización en Educación: El Cercamiento de la Escuela", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24 (123). Disponible en web: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2509> [Consulta: 8 de agosto de 2017]
- Gómez Yepes, Ricardo L., 2004. "Calidad educativa: más que resultados en pruebas estandarizadas", *Revista Educación y Pedagogía*, XVI (38): 75-89.

- Hsieh, Chang-Tai, y Urquiola, Miguel, 2006. "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: evidence from Chile's voucher program", *Journal of Public Economics*, 90: 1477-1503.
- Larroulet, Cristián V., y Montt, Pedro L., 2010. "Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: El caso chileno", en Gregori Elacqua, y Sergio Martinic, (eds.), *¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Escolar*. Santiago: PUC, UNESCO.
- Lundström, Ulf, 2015. "Teacher autonomy in the era of New Public Management", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1, 73-85.
- Mausethagen, Solvi y Molstad, Christina E. (2015). "Shifts in curriculum control: contesting ideas of teacher autonomy", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1, 30-41.
- Mizala, Alejandra, Romaguera, Pilar, 1999. "Remuneraciones al pizarrón", *Perspectivas* 4 (1): 65-88.
- OCDE, 2016. Education at a glance 2016. OECD Indicators. OECD Publishing, Paris. Disponible en web: <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm> [Consulta: 20 de agosto de 2017]
- OCDE, 2004. *Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Chile*. París: OCDE.
- Parcerisa, Lluís, y Falabella, Alejandra, 2017. "La consolidación del estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas. Trayectoria, producción y tensiones...", *Education Policy Analysis Archives*, 25 (89): 1-24.
- Rubin, Daniel I., 2011. The Disheartened teacher: living in the age of standardisation, high-stakes assessment, and No Child Left Behind (NCLB). *Changing English*, 18 (4): 407-416.
- Santa Cruz, Eduardo, 2016. *Mediatización de las políticas educativas en Chile: El discurso de los diarios La Tercera y El Mercurio sobre la Ley General de Educación (2006-2009)*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada.
- Sellar, Sam, y Lingard, Bob, 2013. "The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education", *British Educational Research Journal*, 40 (6): 917-936.
- Sisto, Vicente, 2012. "Identidades Desafiadas: Individualización, Managerialismo y Trabajo Docente en el Chile Actual", *Psyche*, 21 (2): 35-46.
- Sisto, Vicente, 2011. "Nuevo profesionalismo y profesores: una reflexión a partir del análisis de las actuales políticas de 'profesionalización' para la educación en Chile", *Signo y Pensamiento*, 59: 178-192.
- Valdebenito, Lorena, 2011. "La calidad de la educación en Chile: ¿un problema de concepto y praxis? Revisión del concepto de calidad a partir de dos instancias de movilización estudiantil (2006 y 2011)", *CISMA, Revista del Centro Telúrico de Investigaciones Teóricas*, 1: 1-25.
- Valenzuela, Juan Pablo, Bellei, Cristián, y de los Ríos, Danae, 2014. "Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile", *Journal of Education Policy*, 29 (2): 217-241.
- Valenzuela, Juan Pablo, Bellei, Cristián, y de los Ríos, Danae, 2010. "Segregación escolar en Chile", en Sergio Martinic y Gregory Elacqua (eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Verger, Antoni, Bonal, Xavier, y Zancajo, Adrián "Featured Article: What Are the Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education? A Realist Evaluation of the Chilean Education Quasi-Market", *Comparative Education Review* 60 (2): 223-248.
- Verger, Antoni, Moschetti, Mauro, y Fontdevila, Clara, 2017. *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Informe de la Internacional de la Educación.
- Volante, Louis, 2004. "Teaching to the test: what every educator and policy-maker should know", *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 35. Disponible en web: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ848235.pdf> [Consulta: 26 de agosto de 2017]

Wills, John.S. y Sandholtz, Judith .H., 2009. "Constrained professionalism: dilemmas of teaching in the face of test-based accountability", *Teachers College Record*, 111 (4): 1065-1114.

Sobre la autora/ About the author

Miriam Prieto Egido es Profesora del Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en el impacto de las políticas educativas en la configuración del concepto de educación y la práctica educativa.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Reseña

Designing Public Policies: Principles and instruments

Howlett, Michael

(Routledge, 2011: 236 pp.)

1. Introducción

Los diseños de las políticas públicas - o diseños políticos - (policy designs) se constituyen en un componente esencial en la gobernanza contemporánea.

En su libro *Designing Public Policies*, Michael Howlett (Simon Fraser University) nos ofrece dos aportaciones clave. Aunque está concebido como un libro dirigido a la enseñanza, el autor busca claramente ir más allá. Por un lado nos entrega un estado del arte bastante completo y actualizado respecto de este subcampo de estudios que, desde su origen, ha formado parte central de las ciencias de las políticas y los estudios en políticas públicas (policy sciences-studies) pero que en muchos sentidos ha seguido siendo uno de los 'eslabones perdidos' de la disciplina. Por otro lado, con un tono sugerente y agudo, Howlett nos aporta argumentos poderosos que nos ayudan a vislumbrar la necesidad de concretar una renovada agenda de investigación en diseños políticos que, basada en una mayor claridad conceptual y una mayor sofisticación metodológica, contribuya con su realización a un mayor desarrollo de los estudios en políticas públicas.

Howlett aglutina y organiza tan diversa y prolífica producción científica, y hace referencia a un ordenado y amplio repertorio de recursos bibliográficos (tanto de autores clásicos como de estudios más recientes) que dan fe de la vasta e importante bibliografía (casi en su totalidad en lengua inglesa) hasta ahora producida. Propósito explícito clave del trabajo de Howlett en esta obra es buscar dar un renovado aliento a este subcampo que, aunque estuvo presente desde la génesis de las policy sciences con las aportaciones seminales de H. Lasswell y con los desarrollos de T. Lowi fundamentalmente, y que creció con fuerza en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado (de la mano de trabajos pioneros muy importantes como los de Hood, 1983; Ingram & Smith, 1993; Linder & Peters, 1985; Linder & Peters, 1988; Schneider & Ingram, 1997), éste disminuyó vertiginosamente su presencia e influencia. Según el autor, las causas de tal declive se pueden evidenciar y explicar dado el reemplazo en la literatura (como preocupaciones emergentes de investigación) de la idea de los 'diseños' y el estudio de las herramientas e instrumentos del gobierno, por narrativas tales como gobernanza y/o la globalización) (véase también este mismo argumento sustentado con evidencia empírica en Howlett & Lejano, 2012).

A su juicio, la globalización (como internacionalización) y la "reticulación" (o networkization - es decir, el paso del gobierno a la gobernanza - from government to governance) en sus distintas modalidades, determinadas por la naturaleza de las interacciones societales y de las reglas, han sido dos fuerzas (o macro procesos) importantes usados para explicar las transformaciones actuales en los diseños políticos, pero que al ser consideradas por separado han generado explicaciones problemáticas. En este sentido "... muchos debates existentes sobre diseños políticos continúan anclándose en el impacto de estos dos procesos, y como resultado, mucha de la discusión existente sobre las herramientas y diseños políticos se caracteriza por la desinformación, la predilección ideológica y una innecesaria (y polarizada) toma de postura." (pág. 11).

Howlett señala que contrariamente a lo que comúnmente se cree y defiende, los estados nacionales en la actualidad están muy lejos de ser aplastados o debilitados en su autonomía en la toma de decisiones, y que, frente a los procesos de internacionalización (difusión global) de políticas públicas acaecidos como resultado de la globalización, la fuente de la mayoría de los patrones de hechura de las políticas o de elección de instrumentos hallados en las sociedades contemporáneas muy a menudo se sigue encontrando al nivel doméstico, más que al nivel internacional (pág.6).

Los diseños importan. Como es bien sabido, bajo el prisma de los diseños políticos el objeto de estudio no es tanto el análisis del proceso de las políticas, o el estudio específico de alguna de las fases del mismo, sino el análisis de las herramientas, mecanismos, paquetes de medidas y sus combinaciones específicas (policy bundles – policy mixes) que definen la arquitectura de las políticas públicas en sus niveles sustantivo y procedimental. Estudiar diseños políticos implica también analizar cómo esta arquitectura influye sobre el proceso de las políticas, tanto como los efectos de la misma en el subsistema de la política o en el sistema político en su conjunto. Estudiar diseños políticos por tanto es una necesidad en la formulación, en el análisis de la implementación, tanto como en la evaluación.

En contraposición con algunos autores que dan prevalencia al contexto, incertidumbre y complejidad institucional y/o de acción conjunta, y que podrían asumir a los diseños políticos como el producto más bien azaroso, o el resultado no intencionado del choque de fuerzas políticas, accidentes, contingencias o procesos irracionales, el autor señala que los diseños políticos son el resultado de "...el esfuerzo más o menos sistemático de desarrollar políticas eficientes y eficaces mediante la aplicación de conocimiento sobre los medios, obtenido gracias a la experiencia y la razón, hacia la adopción y desarrollo de cursos de acción que buscan el éxito en la atención a los fines perseguidos al interior de contextos políticos específicos" (pág. 22). Estudiar políticas públicas bajo el enfoque de los diseños políticos no es una empresa inmune a la orientación contextual (Torgerson, 1985) advertida desde su origen para este campo de estudios. Como todo diseño, podría afirmarse que los mejores diseños políticos son aquellos que efectivamente generan procesos y resultados que son más consistentes con su entorno.

El acercamiento de Howlett discurre a través de cuatro cuestiones y aportaciones teórico-metodológicas clave:

1. La necesaria identificación de la variable dependiente: Los diseños políticos son una compleja mixtura de fines y medios, que operan en varios niveles de abstracción y en varias etapas del proceso de las políticas (que van desde el más general o macro asociado al modo de gobernanza implicado, el meso o asociado al régimen de la política y el micro o de las configuraciones específicas o de tipo programático). Su comprensión es importante no solo para la formulación de opciones de política pública, sino

para comprender sus resultados e impactos en el proceso de las políticas públicas.

En su perspectiva, esta necesaria clarificación conceptual condiciona metodológicamente el análisis de los diseños políticos y de las políticas públicas como objeto de estudio. De la misma forma, esta misma precisión metodológica es usada en otros trabajos por Howlett como advertencia clave para mejorar las teorías sobre el cambio y la dinámica de las políticas públicas (Capano & Howlett, 2009; Howlett & Cashore, 2009), pues estudiar diseños políticos por un lado y procesos de cambio y estabilidad de las políticas públicas por otro, son tareas relacionadas, pues implican a esta misma variable dependiente.

2. La identificación de varios tipos o modos alternativos de gobernanza (aquí identificados como gobernanza legal, corporativa, de mercado y de redes) que definen patrones específicos de policy-making y una cierta propensión en el uso de herramientas de implementación (véase Tabla 2), y donde podrían de hecho coexistir más de uno de estos modelos al nivel sectorial o meso, lo cual sugiere “una imagen mucho más compleja sobre los acuerdos de gobernanza, selección de instrumentos, y de diseños políticos resultantes”.
3. Aunque las mismas herramientas e instrumentos que definen los diseños políticos puedan usarse en varias fases del ciclo de las políticas, o que exista cierta propensión a su uso en determinadas fases del mismo, para el análisis de los diseños políticos es clave el estudio de las herramientas de implementación (implementation tools), y específicamente, la distinción analítica entre las herramientas sustantivas de implementación (es decir, aquellas que definen y pueden afectar directa o indirectamente a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, no importando su base institucional) de las herramientas procedimentales, es decir, aquellas orientadas a afectar el comportamiento de los actores implicados en la implementación, y que podrían acaso afectar y sólo de forma indirecta en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.
4. Con base en una exhaustiva revisión a la literatura vinculada al desarrollo de taxonomías e inventarios sobre los modelos de selección de instrumentos, Howlett hace un desdoblamiento de la taxonomía “NATO Scheme” (Hood, 1983) (acrónimo de las herramientas de gobierno que Hood clasificó como nodatily - herramientas basadas en la información, authority - herramientas para la toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad, treasure - basadas en la recursos económico-financieros, y organization), con la finalidad de usarlo como modelo base de su trabajo y para agrupar y clasificar tanto los instrumentos como las herramientas de implementación (Tabla 1) y de identificar propensiones de herramientas y usos en el contexto de los modos de gobernanza (Tabla 2), en donde “a cada modo de gobernanza le comprende una mezcla típico-ideal de preferencias de herramientas posibles, cuyo uso y posibles interacciones son más o menos compatibles” (pág. 128).

Pieza clave del trabajo de Howlett son los capítulos finales, que dedica a describir las tendencias generales de cambio respecto del uso de los diseños políticos y trazar las líneas de esta renovada agenda de investigación.

Tabla 1. Ejemplos de herramientas sustantivas y procedimentales de implementación

		Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Propósito de la herramienta	Sustantiva	Diseminación (exhortación y persuasión moral, campañas de información) Obtención de información y conocimiento (investigaciones judiciales y comisiones de investigación, agencias estadísticas, encuestas y sondeos)	Regulación directa (leyes, comisiones reguladoras independientes) Regulación indirecta (regulación delegada, voluntaria o por incentivos) Creación o apoyo a mercados (regímenes de propiedad o política de fijación de cuotas de mercado y de precios)	Herramientas basadas en dinero (subvenciones, subsidios y cuotas) Herramientas basadas en impuestos o royalties (que incluyen gastos e impuestos al consumo) Herramientas indirectas basadas en efectivo o impuestos (adquisiciones preferentes, seguros y garantías a préstamos, <i>vouchers</i> por servicios públicos, venta de activos estatales por debajo de su valor de mercado).	Gobierno directo (áreas sustantivas, agencias centrales, seguros sociales, de salud y planes de pensiones) Organización cuasi-gubernamental (empresas públicas, organizaciones híbridas con prestación alternativa de servicios, partenariados, subcontratación).
	Procedimental	Acceso a la información (legislación sobre libertad de información) Restricción (censura, actos oficiales clasificados, de defensa a la privacidad)	Activación y movilización de redes políticas (consejos consultivos, consultas públicas, conferencias o reuniones de consenso con <i>stakeholders</i>)	Herramientas de creación de redes políticas (creación de grupos de interés) Herramientas de movilización de redes políticas (alteración, manipulación, cooptación de grupos de interés)	Gestión de redes (agencias <i>staff</i> del ejecutivo, tribunales y cuerpos de base judicial, creación o reorganización de agencias gubernamentales, unidades de análisis o <i>think tanks</i> , nuevas unidades administrativas)

Tabla 2. Propensión en el uso de de herramientas con base en el modo de gobernanza

Tipos de recurso	Legal	Corporativa	Mercado	Red
Organización	Gobierno directo Tribunales administrativos	Empresas públicas	Privatización Externalización Agencias operativas especializadas Partenariados público-privado (PPP)	Agencias de clientes Grupos de trabajo en red entre varios tipos de organizaciones Audiencias públicas
Autoridad	Leyes Regulación directa Procedimientos administrativos	Comisiones regulatorias independientes Regulación delegada Consejos consultivos	Desregulación Regulación voluntaria y autorregulación	Reuniones de representantes de partes interesadas
Tesoro	Impuestos al consumo Seguros	Subsidios Ayudas Movilización financiera de grupos de interés	Incentivos de tipo impositivo Pagarés por servicios públicos Exhortación y disuasión	Creación de grupos de interés
Informacional	Campañas informativas sobre productos Censura Secretos oficiales	Campañas de información gubernamental Encuestas	Estadísticas y recopilación de datos	Libertad de información

Fuente: Basado en Howlett (2011).

Como primer paso y con base en una discusión sobre estos cambios en clave mundial, el autor esboza los llamados patrones de uso de herramientas de implementación, identificando al menos cuatro tendencias clave:

- a) respecto de las herramientas de organización, los gobiernos de algunos países han dejado de lado las herramientas sustantivas (de control y ejecución gubernamental directa) e incrementado el uso de sus recursos y posibilidades organizacionales fundamentalmente, con la finalidad de influir al nivel procedimental en el comportamiento de los actores. Tendencia clave en este apartado es también cómo han prevalecido en aquellos muchos países los modos de gobernanza legal y corporativa lejos de ser remplazadas por mercado o redes, a la vez que se han explorado combinaciones sustantivas y procedimentales en el uso de diversos mecanismos de privatización
- b) respecto de las herramientas de autoridad, las grandes tendencias se centran en los procesos de desregulación, el incremento de los diseños políticos basados en mecanismos de regulación indirecta y de una mayor participación pública y ciudadana;
- c) en cuanto a las herramientas financieras, se observa una tendencia a fijar y usar sistemas basados en ingresos por impuestos o royalties antes que en el uso de mecanismos más directos de financiación, lo cual implica el uso de mecanismos más difíciles de trazar o cuantificar, y respecto de las herramientas procedimentales, a un mayor uso de aquellas orientadas a crear y movilizar redes políticas a fin de articular sistemas eficientes de articulación y agregación de intereses, más consistentes con los modos de gobernanza de mercado y de redes pero que con su uso hay un mayor peligro de consolidar oligarquías, cooptar grupos o favorecer la exclusión, y finalmente
- d) respecto de las herramientas basadas en la información, es claro el mayor uso de campañas de información pública y de exhortación, dada la naturaleza no coercitiva de los mismos y de su compatibilidad con gobiernos liberales democráticos, que resulta en diseños que otorgan visibilidad a la acción de gobierno, permiten monitorizar preferencias de la población con bajos costes, pero cuya evaluación de impacto resulta en muchos casos incierta.

Por tanto, el panorama general (contrario a los defensores acaso desfasados de las tesis de la globalización-internacionalización y reticulación antes señaladas), se puede definir por estas tendencias o patrones de cambio respecto del uso de las herramientas de los diseños políticos y sus combinaciones, más al interior de los modos de gobernanza que entre distintos modos de gobernanza. Aunque son identificables muchos esfuerzos orientados hacia el mercado o las redes, al menos en los países europeos, los estados siguen poniendo más énfasis en el uso de mecanismos de autoridad, definición de reglas y estándares, y por ejemplo, en algunos casos, muchos sectores en Europa siguen firmemente anclados en los modos de gobernanza legal y corporativa. Los modos de gobernanza son mucho más difíciles de cambiar, y los diseños políticos se enfrentan al reto de buscar ser compatibles con el modo de gobernanza dominante si desean sobrevivir al policy-making y ser implementados con éxito.

Con la advertencia de la necesaria articulación de estudios que revisiten o analicen el papel del contexto como determinante de los diseños políticos, el breve apartado final da cuenta de los desafíos de esta agenda de investigación renovada. Hasta ahora, la idea central dominante en la literatura es que los procesos de elaboración de diseños políticos (y sus resultados) son en última instancia conformados por factores contextuales vinculados a las capacidades estatales frente a los distintos niveles de complejidad social. Estudios más recientes han buscado articular estas variables y asociarlas con otras más vinculadas al régimen y el modo de

gobernanza. Una agenda de investigación renovada debería incluir pues estas dimensiones meso y macro, a fin de identificar su papel como determinantes de los diseños políticos y sus combinaciones. Por otra parte el papel de los expertos y los sistemas de asesoramiento (advice-systems) es fundamental como variable contextual en esta nueva agenda de investigación.

Howlett finaliza con dos lecciones sobre las cuales el investigador y los elaboradores de políticas deben trabajar en el marco de los procesos de formulación de políticas y definición de diseños. Como primera lección habla de comprender el espacio del diseño, es decir, el espacio o confines de un modo de gobernanza existente, y una lógica sobre las políticas (fundamentalmente sobre su factibilidad) que, a la vez que restringe opciones sustantivas y procedimentales, simplifica las tareas del diseño, y en donde comprender cómo la selección de instrumentos está limitado por variables asociadas a estos niveles superiores es crucial para elaborar diseños adecuados en estos contextos específicos, lo cual exige de un profundo y especializado conocimiento sobre cómo opera el régimen político y el sector. Reconocer por tanto el modo de gobernanza prevaleciente, el régimen o nivel meso que domina el sector o dominio de la política, y las opciones asequibles al nivel micro es fundamental. Con base en este conocimiento, los diseñadores deben evitar la promoción de soluciones de 'stock' o 'de cajón', y considerar en su conjunto las varias opciones asequibles según las circunstancias, y empaquetarlas en un conjunto de 'estrategias rivales' a fin de alcanzar los objetivos. (págs. 142-143).

La segunda lección tiene que ver con la temporalidad. La herencia pasada, políticas existentes o previamente puestas en marcha condicionan las labores de diseño y la factibilidad de los diseños políticos posibles. Los procesos de rediseño o de reemplazo de diseños políticos se ven profundamente influidos por los esfuerzos previos. En muchas ocasiones, los formuladores de políticas, ante tales restricciones, no pueden sino hacer sólo parches más que proponer alternativas de novo, aun y cuando las necesidades y las circunstancias exijan cambios en el diseño que den una mayor coherencia (es decir, que los diseños estén lógicamente vinculados con los fines y objetivos de la política), consistencia (que los elementos del diseño operen adecuadamente a fin de apoyar el logro de los fines establecidos) y congruencia (que tanto los fines como medios no obedezcan a intereses opuestos).

Alternativas de diseños políticos basadas en metáforas dicotómicas (e.g. mercado vs. Estado o estrategias como palo y zanahoria) también están desfasadas, pues con su uso se favorece un entorpecimiento del pensamiento acerca de los instrumentos y sus modalidades, cuando lo que se precisa es expandir el menú de opciones de gobierno a fin de incluir tanto instrumentos sustantivos como procedimentales. La innovación en los diseños políticos precisa que los parámetros de selección de alternativas sean claramente comprendidos, pues de ello depende reducir el riesgo de fracaso e incrementar las posibilidades de éxito (pág. 146).

Profundamente pertinente y oportuna, una obra como la aquí reseñada apenas tiene puntos de crítica. Acaso podría decirse que la visión de Howlett no se aleja demasiado de los clásicos y de la visión puramente instrumental característica de esta primera generación de literatura sobre los diseños políticos, frente a otras visiones también más recientes que, desde enfoques constructivistas exploran dimensiones subjetivas (o el papel de las narrativas políticas) como elementos clave del proceso de las políticas públicas (y sus diseños), y proponen enfoques teóricos que basados en la definición de poblaciones objetivo, narrativas políticas y racionales como parte de los diseños políticos, permiten comprender y analizar cómo las políticas pueden también articular la actividad política (politics) (Schneider & Ingram, 1997) y los procesos de cambio de las políticas públicas (Mcbeth, Shanahan, Arnell, & Hathaway, 2007).🗣️

Referencias

- Capano, G., & Howlett, M. (2009). The multidimensional world of policy dynamics. In G. Capano & M. Howlett (Eds.), *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics* (1st ed., pp. 1-12): Routledge ECPR Studies in European Political Science.
- Hood, C. C. (1983). *The tools of government*. London: Macmillan.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem " *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.
- Howlett, M., & Lejano, R. P. (2012). "Tales from the Crypt: The Rise and Fall (and rebirth?) of Policy Design." *Administration and Society*(44).
- Ingram, H. M., & Smith, S. R. (1993). *Public policy for democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1985). "From Social theory to policy design." *Journal of Public Policy*, 4(3), 237-259.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1988). "The Analysis of Design or the Design of Analysis?" *Policy Studies Review*, 7(4), 738-750.
- Mcbeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell, R. J., & Hathaway, P. L. (2007). "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory." *The Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Torgerson, D. (1985). "Contextual Orientation in Policy Analysis: the contribution of Harold D. Lasswell." *Policy Sciences*(18), 141-161.

Reseña elaborada por

César Nicandro Cruz-Rubio

Investigador Principal

Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas

cesar.cruz.rubio@gigapp.org

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515