

Política y Gobernanza

Revista de Investigaciones y Análisis Político

<http://revistaseug.ugr.es/index.php/polygob>

Número **5**

Enero-Diciembre 2021

eISSN 2531-0062

EDITA:

INSTITUTO DE POLÍTICA
Y GOBERNANZA DE LA
UNIVERSIDAD CARLOS III
DE MADRID.

DPTO. DE CIENCIA POLÍTICA
Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE
LA UNIVERSIDAD DE GRANADA



UNIVERSIDAD
DE GRANADA

uc3m | Universidad Carlos III de Madrid
Instituto de Política y Gobernanza



Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político publica textos inéditos de interés temático que hagan alguna contribución significativa e innovadora a la Ciencia Política y de la Administración. La revista divulga aportaciones que enfoquen rigurosamente los problemas, temas y conceptos políticos más importantes desde las diferentes perspectivas de escuela, teoría y metodología existentes en la disciplina.

Comité de Dirección

Juan Montabes (Universidad de Granada), Antonio Natera (Universidad Carlos III de Madrid) Antonio Robles Egea (Universidad de Granada) y Francisco José Vanaclocha (Universidad Carlos III de Madrid)

Secretaría de Redacción

Alberto Bueno (Universidad de Granada) y Carlos Carmona (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo Editorial

Irene Delgado (Universidad Nacional de Educación a Distancia), José Adrián García Rojas (Universidad de La Laguna), Antonio Garrido (Universidad de Murcia), Raquel Ojeda (Universidad de Granada), Pablo Oñate (Universidad de Valencia), Paloma Román (Universidad Complutense de Madrid), Adela Romero Tarín (Universidad de Alicante), Manuel Torres Soriano (Universidad Pablo de Olavide de Sevilla), Ángel Valencia (Universidad de Málaga), Verónica Viñas (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo asesor

Antonio Agosta (Universidad di Roma Tre), Rafael Bañón (Universidad Complutense de Madrid), Joan Botella (Universidad Autónoma de Barcelona), Jean Louis Briquet (Universidad de la Sorbonne I-Pantheon), Mario Caciagli (Universidad de Florencia), Esther del Campo (Universidad Complutense de Madrid) José Manuel Canales (Universidad de Alicante), Robert Fishman (Universidad Pompeu Fabra Barcelona), Douglas A. Hicks (Emory University, Atlanta), Miguel Jerez (Universidad de Granada), Francisco J. Llera Ramo (Universidad del País Vasco), Lourdes López Nieto (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Guillermo Márquez (Universidad de Santiago de Compostela), Isidre Molas (Universidad de Barcelona), José Ramón Montero (Universidad Autónoma de Madrid), Leonardo Morlino (LUISS Guido Carli), Hatem M'Rad (Universidad de Tunis-Carthage), Dieter Nohlen (Universidad de Heidelberg), Blanca Olías de Lima (Universidad Complutense de Madrid), Hubert Peres (Universidad de Montpellier), Mark Rush (Washington and Lee, Washington), Mohamed Touzi (Universidad Mohammed V de Rabat), Josep María Vallès (Universidad Autónoma de Barcelona), Fernando Vallespín (Universidad Autónoma de Madrid).

Sumario

- 5-31 Caminos de gobernanza
Paths of Governance
ANTONIO PORRAS NADALES
- 33-62 Attitudes towards COVID-19 in students at a university in central Mexico
Actitudes frente al COVID-19 en estudiantes de una universidad del centro de México
JAVIER CARREÓN GUILLÉN, FRANCISCO RUBÉN SANDOVAL VÁZQUEZ, GERARDO ARTURO LIMÓN DOMÍNGUEZ, JOSÉ MARCOS BUSTOS AGUAYO, SOFÍA LÓPEZ DE NAVA TAPIA, SONIA SUJELL VÉLEZ BÁEZ, CRUZ GARCÍA LIRIOS
- 63-95 El budismo y su papel en la legitimidad de los sistemas políticos y en sus procesos de cambio: Los casos de Bután y Tailandia
Buddhism and its Role in the Legitimacy of the Political Systems and their Processes of Change: The Cases of Bhutan and Thailand
ANA ISABEL ROSILLO RODRÍGUEZ
- 97-127 Marco normativo de buen gobierno: El caso de Argentina
Regulatory Framework for Good Governance: The Case of Argentina
MARÍA LAURA ZAIDMAN RAMOS

Caminos de gobernanza

Paths of Governance

ANTONIO PORRAS NADALES

Universidad de Sevilla, España

In memoriam, a mi admirado amigo Julián Santamaría

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

PORRAS, A. (2021). Caminos de gobernanza. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 5: 5-31.

<http://dx.doi.org/10.30827/polygob.i5.24079>

Resumen

La experiencia de la emergencia por el covid-19 en España ha supuesto una alteración de las pautas normales de gobernabilidad para dar paso a un desarrollo de la gobernanza territorial, al atribuirse el protagonismo fundamental a las Comunidades Autónomas. De este modo las esferas autonómicas han puesto de manifiesto una tendencia mantenida a lo largo del tiempo a favor de la gobernanza, donde se han superado con éxito algunos de sus inconvenientes, demostrando la adecuación institucional hacia un nuevo marco que prelude la evolución de las democracias en el siglo XXI.

Palabras clave: Gobierno, gobernabilidad, impulso político, gobernanza, emergencia, políticas públicas, Estado autonómico, gobernanza multinivel, responsabilidad.

Abstract

The covid-19 state of emergency experience in Spain has meant an alteration of the normal government guidelines, opening a way to the rise of territorial governance. As a result, Autonomous Communities are attributed the fundamental role. In this vein, the Autonomous Communities have revealed a tendency maintained over time in favor of governance. In this context, some of the drawbacks inherent to governance have been successfully overcome, demonstrating the institutional adaptation to a new framework that precludes the evolution of democracies in the XXI century.

Keywords: Government, governability, political leadership, governance, emergency, public policies, autonomic state, multilevel governance, responsibility.

P

6

Correspondencia / Correspondence

ANTONIO PORRAS NADALES
<https://orcid.org/0000-0003-3047-8307>
 Email. aporras@us.es

Conflicto de Intereses / Competing interest

El autor de este trabajo declara que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

12.6.2021

Aceptado / Accepted

5.09.2021

Publicado / Published

29.12.2021

1. Introducción

Como ha sucedido en otros ámbitos de nuestro sistema constitucional, la experiencia de la emergencia sanitaria del covid-19 y la crisis general subsiguiente han supuesto una auténtica prueba de esfuerzo para los circuitos gubernamentales, que constituyen el eje tradicional de respuesta pública en supuestos de emergencia.

Pero es posible que en esta tensa y compleja experiencia apenas estemos comenzando a constatar la aparición de todo un emergente conjunto de mutaciones que todavía no sabemos ponderar o valorar de forma precisa. En especial, ante la incertidumbre de si se trata de actuaciones o transformaciones de carácter transitorio, destinadas a desaparecer y olvidarse cuando se produzca la definitiva vuelta a la “normalidad”; o, por el contrario, si en realidad lo que se estaría produciendo de forma imperceptible serían más bien toda una serie de mutaciones de largo calado destinadas a mantenerse en el tiempo, preludiando así algunas de las pautas por las que discurrirán los sistemas democráticos del siglo XXI.

Como es lógico, uno de los principales desafíos afecta a las líneas de avance de la gobernanza: una categoría que todavía a comienzos del siglo XXI podíamos considerar como relativamente ignorada o malinterpretada en la experiencia española. Por más que se trate de una noción claramente incorporada al discurso conceptual europeo a partir del *Libro Blanco* de la Comisión de 2001, está claro que desde el bagaje de la tradicional cultura jurídico-política española (claramente influida por concepciones formalistas y viejas tradiciones burocráticas de tipo más o menos “napoleónico”) la noción de gobernanza constituía no ya un elemento extraño sino, además y en todo caso, un elemento de carácter secundario, destinado a operar en los circuitos periféricos del sistema. O sea, la gobernanza no podría ser concebida como una categoría alternativa a la tradicional gobernabilidad, donde operan los circuitos centrales de la política del Estado, sino como un mero plano relacional complementario o periférico destinado a explicar la evolución de ciertas políticas públicas donde interactúan una diversidad de sujetos operando en forma de red¹. Lo que para Jessop constituiría más bien una primera etapa histórica de la gobernanza, propia de los años setenta del pasado siglo (Jessop, 2017: 228).

De este modo la visión de los procesos de gobierno desde una perspectiva horizontal e interactiva, según la concepción propia de la gobernanza, apenas conseguía progresar en nuestra cultura política, frente a las inerciales visiones

1 Giachi, S. (2017), “La evolución de la gobernanza de las políticas de innovación en España: el caso de la colaboración entre ciencia e industria”. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, enero-junio, 2017, 1, 2017, pp. 109-132.

jerárquicas propias de la lógica de ordeno y mando que conforman la más pura tradición de la gobernabilidad. Un circuito donde ha continuado cabalgando difusamente la vieja doctrina del *impulso político* de origen italiano (Martines, 1972; Manzella, 1977 y otros); una doctrina que contó en su momento con una sustancial recepción en España (López Guerra, 1988; Canosa, 1990 y otros), siendo reinterpretada y ampliada durante la segunda mitad del siglo XX a través de visiones o concepciones funcionalistas de difuso origen norteamericano (Easton, 1969).

Y todo ello a pesar de que, a estas alturas del siglo XXI, la teoría del “impulso político” puede considerarse ya como una concepción profundamente revisada y criticada desde diversos ámbitos. Al menos, con un doble eje de proyección: por un lado (a) en relación con el circuito de la representación (Porras Nadales, 1996) o circuito de *entrada* de las demandas sociales sobre el sistema, afectado por síntomas difusos de crisis y “malestar”; y por otro (b) con el circuito de *salida*, donde la literatura norteamericana sobre *policy analysis* venía a romper con los dogmas de la automaticidad jerárquica que se deducía del tradicional imperio de la ley entendido, según la tradición formalista, como una inexorabilidad vertical que explica el conjunto de la acción del Estado (Subirats, 1989, 2008). Los numerosos síntomas del “malestar” de la democracia (Pérez Díaz, 2008), así como las propias deficiencias en el mecanismo de la representación política, demostraban pues que ni el circuito de entrada propio de la representación, ni tampoco el circuito de salida, condicionado por la lógica plural y dispersa de las políticas públicas, se ajustarían a esa teórica dinámica de interacción global y unificada del sistema que podría deducirse de las tradicionales visiones de la gobernabilidad según la doctrina del impulso político (Dogliani, 1991).

Ese desajuste se ha podido comprobar de una forma más explosiva cuando nos enfrentamos a graves situaciones de emergencia que rompen con todo atisbo de previsión programática en la actuación del ejecutivo, obligando a abordar la realidad desde una estrategia alternativa que debe inspirarse más bien en la capacidad de respuesta de las esferas públicas ante necesidades o demandas nuevas, sobrevenidas y urgentes: es decir, el escenario habitual de la gobernanza.

Pero lo más paradójico es que la dinámica de la gobernanza ni siquiera haya sido capaz de progresar a lo largo del tiempo en el ámbito que, por su propia naturaleza, parece constituir su arena ideal: el circuito territorial de nuestro Estado autonómico (Porras Nadales, 1997, 2003, 2021). Un ámbito donde a lo largo de décadas nos hemos enfrentado a los fracasados intentos de alcanzar una comprensión formalista o piramidal, siguiendo las difusas teorías sobre el federalismo o las lentas e incompletas decisiones del Tribunal Constitucional entendido como clave de bóveda del sistema autonómico (Aja, 2003; Solozabal, 1998 y 2014, y otros). Mientras que apenas nos hemos preocupado por

analizar el proceso autonómico desde la perspectiva alternativa de la interacción horizontal y dinámica (Subirats y Gallego, 2002). Es decir, en una visión desde abajo donde el entramado territorial adquiere proyecciones propias de un sistema de red, siguiendo una dinámica de homogeneización a largo plazo y formalizándose institucionalmente en las llamadas *conferencias sectoriales*: típicos órganos de gobernanza que actúan desde un marco regulativo limitado, operando como plataformas de diálogo y consenso con el objetivo de coordinar distintas políticas públicas mediante el uso habitual de instrumentos del *soft law*, o derecho débil.

2. La gobernanza territorial confirmada judicialmente: las “recomendaciones” del órgano sectorial

Fue el 7 de junio de 2021 la fecha en que, en plena lucha contra la pandemia, el camino hacia la gobernanza territorial en España comenzó a quedar definitivamente despejado debido a una rápida decisión de la Audiencia Nacional. Lo que se debatía, más allá de circunstancias urgentes y posibles conflictos de poder, era en efecto una cuestión decisiva ¿cuál es el modelo que rige las relaciones interterritoriales en España y cuál es el papel exacto de los órganos sectoriales de coordinación? ¿Estamos ante un escenario nacido del federalismo constitucional y regido en última instancia por un inexorable principio de jerarquía, que se traducirá en forma de órdenes de obligado cumplimiento emanadas de un órgano superior? ¿O estamos por el contrario ante un entorno horizontal de coordinación y gobernanza, donde las decisiones de los órganos competentes operan en clave de *soft law*, traduciéndose en simples recomendaciones?

Que la decisión final, referida en este caso a la fuerza de obligar de una decisión del *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, fuera interpretada en clave periodística como un “victoria” de la presidenta de la Comunidad de Madrid resulta a estas alturas un detalle intrascendente: lo importante era la constatación de que un órgano de gobernanza territorial cuyas posiciones se adoptan por “consenso” no tiene capacidad para imponer decisiones vinculantes destinadas a “ejecutarse” mediante un principio de jerarquía, obligando así a *todas* las Comunidades Autónomas. O sea que, por lo que respecta a nuestra dinámica territorial, no estamos ante un sistema de gobernabilidad sino ante un sistema de gobernanza.

La lógica horizontal de la gobernanza hacía así su sorprendente aparición en plena pandemia para consolidar algunas de las transformaciones que a lo largo de décadas se habían estado generando sordamente en nuestro entramado territorial, hasta afectar a la misma cúspide del sistema de gobierno del Estado. Una nueva confirmación de las pautas de evolución profunda del sistema

político español, donde la categoría de la gobernanza, durante largo tiempo ignorada o malinterpretada, parece acabar adquiriendo por fin, en el crítico contexto del largo estado de alarma, una sorprendente centralidad cuyas consecuencias en términos de proceso de aprendizaje acaso aún no acabamos de percibir en sus justos términos.

En efecto, la acelerada y contradictoria carrera por encontrar modos de respuesta pública adecuados ante la gran crisis desatada a partir del año 2019, señala un sorprendente y rápido proceso de aprendizaje desde el cual se están preludiando acaso algunas de las pautas por las que discurrirán las democracias del siglo XXI. Porque, de entrada, la rápida secuencia evolutiva de la estrategia de lucha contra la pandemia en España señala un proceso que, en forma esquemática y acelerada, coincide con la propia filogénesis del moderno Estado social intervencionista. Un proceso donde primero fue la centralización más absoluta, atribuyendo a un único mando jerárquico -el gobierno central- todo lo relacionado con la lucha contra la pandemia; o sea, una estrategia de estilo militar, donde la lógica vertical o jerárquica se considera como la mejor garantía para conseguir resultados rápidos y eficaces gracias a la contundencia de un mando único. El mismo modelo que presidió la aparición histórica del Estado social a mediados del siglo XX, imponiendo un modelo altamente centralizado desde el cual se esperaba una capacidad para responder a los nuevos desafíos históricos del intervencionismo público. La fatiga que tal modelo comenzaba a experimentar históricamente al cabo de algunas décadas, cuando aparece la primera literatura sobre la “crisis” del Estado social a partir de la década de los setenta (O’Connors, 1973; OCDE 1981, etc.), tardó apenas algunas semanas en hacerse presente en nuestro país en el crítico año 2020.

Y no se trataba ya de una mera fatiga parlamentaria, por las dificultades para asegurar la mayoría necesaria en el Congreso para la renovación quinquenal del estado de alarma, sino de algunos otros riesgos implícitos: como la inexorable deriva mediática que trae consigo todo proceso de centralización gubernamental que prescinde de los límites propios del Estado de Derecho. En nuestro caso, en forma de interminables y melifluos discursos presidenciales que tuvimos que soportar semanalmente, con resonancias de las interminables sesiones de “Aló Presidente” propias de algunos regímenes bolivarianos o de otras experiencias populistas. La centralidad mediática, que acompaña en el “líquido” contexto contemporáneo a todo proceso de centralización gubernamental, traía consigo inexorablemente no ya una cierta deriva populista sino también el riesgo inmediato de imputación directa sobre el propio presidente del Gobierno de las consecuencias nefastas de la pandemia, con su posible efecto de chivo expiatorio. Un riesgo de desgaste que seguramente algunos áulicos asesores del presidente considerarían como inaceptable.

De esta forma, la acelerada deriva evolutiva de la estrategia de lucha contra la pandemia acabó haciendo recaer desde finales del verano de 2020 el eje principal de acción sobre el propio colchón del sistema, el *bottom level*, o sea, el circuito territorial del que depende la gestión inmediata de ciertos servicios como la sanidad, y que a lo largo de décadas ha ido conformando los entresijos de nuestro Estado autonómico, generando una emergente dinámica de gobernanza a la que apenas habíamos prestado atención hasta el presente.

Han sido en efecto las Comunidades Autónomas las que ha llevado el peso fundamental de la lucha contra la pandemia en España (Tudela Aranda, coord., 2021), mientras el gobierno central pasaba a un segundo plano, para centrarse en el confortable ámbito de las proyecciones de futuro, tras la esperanza de las vacunas y el optimista espejismo de los fondos europeos *next generation*. Al mismo tiempo que ignoraba negligentemente su responsabilidad de impulsar la adecuación y actualización del entramado legal (las desfasadas leyes sanitaria y de estados de alarma, excepción y sitio, de los años ochenta) para dejarse caer por la vía fácil del irrefrenable uso del Decreto-Ley, donde se batían todos los récords. Recordemos que, en la configuración general del sistema de fuentes, el Decreto-Ley es el instrumento que opera en la práctica al margen de toda previsión programática, inspirándose en una filosofía de respuestas inmediatas ante necesidades o demandas urgentes y sobrevenidas; es decir, en el escenario propio de la gobernanza.

Desde esta amplia y compleja perspectiva, basada en la experiencia real de lo ocurrido, podríamos pues comenzar a considerar a la gobernanza no ya como un circuito externo o periférico que ni afecta ni condiciona al circuito central de la política, sino como una auténtica alternativa general a los modelos de gobernabilidad establecidos, afectando al conjunto de la acción de gobierno.

3. Innovación y gobernanza en un entorno de crisis

La vorágine pandémica ha suscitado en efecto una rápida movilización de recursos y de esfuerzos institucionales y colectivos que se han desplegado en la práctica siguiendo pautas propias de la gobernanza, aportando así sustanciales elementos de innovación al modo tradicional de abordar la acción de gobierno.

3.1. El conocimiento experto

De entrada, se trata de una coyuntura donde la posición y el papel del conocimiento experto ha adquirido una inesperada centralidad. Y es que en efecto, en nuestro país, como en Europa o en el resto del mundo, la prueba del coronavirus ha supuesto la puesta en marcha de uno de los principales instrumentos de apoyo a la capacidad decisional que debe implicar todo intervencionismo

público con pretensiones de eficacia: el uso del conocimiento experto o del conocimiento científico, considerado como un instrumento superador de los sesgos ideológicos propios de la política y como una base segura sobre la que orientar las pautas finalistas del intervencionismo público en un marco de gobernanza (Jassanoff, 1994).

La voz de los expertos en ámbitos sanitarios ha sido oída y atendida con la máxima atención colectiva, pese a que su papel en la esfera de las decisiones públicas no dejaba de arrastrar algunos problemas. El *primero* de ellos era que, en rigor, a comienzos de la pandemia en 2020, no existían auténticos “expertos” en Covid-19, al tratarse de un tipo vírico nuevo o desconocido. Cabe decir que, al cabo de un tiempo, ya sí han comenzado a existir, tras el seguimiento de los diversos episodios de propagación del virus y sus consecuencias. Aunque es cierto que había expertos en virología o en otras disciplinas próximas, cuya voz se podría oír con toda la legitimidad que dan la autoridad académica y el conocimiento científico. Pero, naturalmente, al final resultaban ser expertos en el ámbito sanitario: es decir, no se trataba de expertos en decisiones públicas o en intervencionismo público general, con sus numerosas y complejas implicaciones burocráticas y consecuencias sociales. Lo que significa que constituían un precioso instrumento de apoyo para las decisiones públicas, aunque éstas en último término debían ser adoptadas por los gobernantes legítimos en el ejercicio de sus competencias y mediante el manejo de sus respectivos instrumentos jurídicos, políticos y burocráticos.

El *segundo* problema, que en rigor no es tan nuevo, sería el del grado de autonomía o independencia del conocimiento científico o experto que va a ser soporte de la acción pública. A lo que se une la exigencia adicional de que tal conocimiento adopte un grado mínimo de congruencia, o sea, de ausencia de discrepancias y alternativas en su seno. Se trata de dudas razonables que afectan a la capacidad de instrumentación efectiva del conocimiento experto: o sea, si tal conocimiento es suficientemente homogéneo y sin discrepancias internas; y si los expertos son auténticos científicos independientes o más bien simples marionetas del entramado burocrático o partidocrático preexistente, actuando al final como simple voz de su amo al servicio de las mayorías gobernantes. Nos encontraríamos así ante el desafío problemático del papel que pueden cumplir determinados organismos o colectivos independientes, titulares de un conocimiento experto, en el marco de las decisiones generales que debe encarar cualquier Estado en momentos de crisis conforme a criterios propios de la gobernanza.

Y el *tercer* problema sería el del grado de transparencia necesario para que tal conocimiento experto adquiriera el grado suficiente de autoridad socialmente reconocida. De este modo comprobamos que se ha apelado por parte del gobierno central a un fantasmal e inexistente “Comité” de expertos que en rigor

venía a ser reemplazado en la práctica por un mediático funcionario; mientras que desde las Comunidades Autónomas sí se ha procurado avanzar en la constitución de auténticos comités de expertos públicamente conocidos.

Pero junto a los expertos sanitarios, apoyando medidas más o menos rigurosas de confinamiento social para evitar la propagación vírica, bien pronto comenzaron a emerger otro tipo de expertos cuyo conocimiento exigía también una presencia igualmente prioritaria y protagonista. De entrada, los expertos en economía que anunciaban un hundimiento apocalíptico de las economías mundiales si la parálisis social generada por los confinamientos se prolongaba más allá de un cierto plazo de tiempo. O los expertos en enseñanza, que defendían la necesidad de continuar las pautas académicas establecidas, pese a las limitaciones que exigía la lucha contra la pandemia. O incluso otros expertos en las distintas áreas que conforman las diferentes políticas públicas que sostienen a nuestras sociedades a comienzos del siglo XXI.

La pluralidad de racionalidades alternativas que surgen de cada uno de esos ámbitos de conocimiento venía pues, al final, a acentuar la centralidad subsidiaria de las instancias de gobierno, desde donde debe pilotarse la nave del Estado en momentos de crisis, adoptando decisiones capaces de ponderar los complejos tipos de valores o de racionalidades en liza y de coordinar adecuadamente los distintos tipos de recursos disponibles.

La única duda sería si tal circunstancia de emergencia permite la puesta en práctica de complejos ejercicios de ponderación u orquestación, o si, por el contrario, ante la inmediatez de las circunstancias urgentes se abrirían más bien las vías fáciles que conducen a una doble opción de riesgo: (a) de un lado, el despliegue de liderazgos carismáticos de estilo populista, capaces de generar respuestas simplificadas e instantáneas proyectadas a través del circuito mediático: con la consecuencia inmediata de que la deriva mediática del gobierno central estaría ensanchando el ámbito de autonomía para la gobernanza territorial, desde donde se ha encarado en la práctica la difícil tarea de lucha contra la pandemia; (b) del otro, lado una estrategia de prueba y error, que se va marcando ineluctablemente a lo largo de la extensa serie de Decretos-Leyes emanados del gobierno central; donde con frecuencia, como ha recordado Jiménez Asensio², se opera una simple sucesión de normas de forma relativamente irreflexiva y desordenada, ocultando a menudo puros errores o improvisaciones del ejecutivo.

Frente a esas hipótesis de riesgo se abriría pues la gran vía alternativa de la gobernanza territorial.

2 Jiménez Asensio, Rafael, “El Parlamento castrado (o el reinado absoluto del Decreto-Ley)”, *Hay Derecho*, 30 abril 2020.

3.2. Gobernanza y complejidad

3.2.1. Complejidad territorial

Ahora bien, la remisión al ámbito territorial autonómico del eje de gravedad de la lucha contra la emergencia sanitaria, que se confirma a partir de finales del verano de 2020, suponía de forma inmediata sumergirse en un escenario de complejidad territorial que implicaría la ausencia de un tipo de respuestas homogéneas o uniformes, para entrar en un entorno complejo con actuaciones diversas, emergentes y fluctuantes, en respuesta a la propia heterogeneidad o diversidad del impacto territorial de la pandemia.

Tal complejidad nos sitúa ante el más conocido de los lados aparentemente “negativos” o problemáticos de la gobernanza: y es que un ambiente de dispersión, complejidad o confusión genera en condiciones normales una considerable *lentitud* en las respuestas públicas, suscitando una notable dificultad para encajar las piezas dispersas de un entramado público que debe contar al mismo tiempo con la presencia participativa del tejido social: un tipo de escenario que se situaría en las coordenadas propias de la posmodernidad. Todo lo contrario del viejo y simplificado sueño de la razón y de la modernidad que se expresaba en los postulados de unidad y jerarquía, propios de la gobernabilidad.

Aquí reside probablemente uno de los principales ejes de tensión que el impacto de la emergencia ha suscitado en relación con el marco operativo de la gobernanza y donde, ahora sí, podemos detectar una sustancial novedad histórica. Se trata de un entorno donde la existencia de una multitud de planos de referencia (conocimiento experto, presencia social, interacción múltiple entre esferas no subordinadas jerárquicamente o proyectadas en una escala multinivel, etc.) no sólo impiden percibir la presencia de un cuadro unitario cierto y preciso, sino que, al mismo tiempo, suscita una inevitable ralentización de los procesos decisionales (Dente y Subirats, 2014). Porque el desafío, en este caso, consistía en que la tradicional lacra de la lentitud de la gobernanza se enfrentaba a un contexto nuevo de inexorable emergencia, donde la propia y acuciante realidad exigía rapidez o instantaneidad inmediata en las respuestas. Ha sido en efecto el principal eje de tensión, donde necesariamente esferas institucionales relativamente autónomas (a veces excesivamente habituadas a operar de forma relajada bajo la difusa inercia de la jerarquía) han tenido que poner en marcha actuaciones rápidas y eficaces.

Y para ello, las Comunidades Autónomas y demás esferas afectadas han debido utilizar *todos* los recursos existentes: movilización activa de las instancias públicas, apoyo en el conocimiento experto, soportes de nuevas tecnologías para comunicar con la ciudadanía, colaboración mediática, flujo creciente de información en el plano horizontal, uso de mecanismos de redes para comuni-

car con los interesados, etc. Es decir, un entorno donde el conocido riesgo de no-acción o de dilación en el tiempo quedaba obviado ante la urgencia de la situación colectiva, y donde la prueba de stress obligaba a las esferas públicas a superar el más grave de los problemas propios de la gobernanza, su lentitud.

Tras la experiencia del año 2020 hoy podemos afirmar que los circuitos de la gobernanza territorial han superado en nuestro país el principal de sus obstáculos históricos, confirmando que los sistemas de red pueden llegar a operar eficazmente de forma rápida y acelerada ante los requerimientos del ambiente, siempre y cuando sean capaces de movilizarse activamente; como sucede al menos en momentos de emergencia.

Y ello con independencia de que la capacidad de orquestación desplegada por el gobierno central y por las propias instituciones europeas haya sido bastante limitada. Es cierto que la larga serie de Decretos-Leyes venía estableciendo los contenidos fundamentales del marco general de referencia; pero a partir del verano de 2020 la centralidad del ejecutivo decae ante el reforzamiento de la capacidad de respuesta autonómica y el creciente protagonismo tanto de la Conferencia de Presidentes como del órgano coordinador específico, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

En todo caso, tanto el gobierno central como la propia UE han ido dibujando escenarios de actuación que se superponen en la escala multinivel. Por una parte, en el marco europeo, la Comunicación “Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19”, presentada el 15 de abril de 2020 por la Presidenta de la Comisión Europea y el Presidente del Consejo Europeo. En clave interna, el “Plan para la transición hacia una nueva normalidad” aprobado en Consejo de Ministros de 28 de abril y posteriormente transformado en el Decreto-Ley de Nueva Normalidad de 9 de junio 2020. Y finalmente, al nivel operativo territorial, el 16 de julio el Consejo Interterritorial aprueba el llamado *Plan de Respuesta Temprana*, integrando tanto actuaciones de respuesta coordinada como una serie de recomendaciones.

Estamos en definitiva ante la emergente lógica de un complejo sistema de red que se articula mediante mecanismos de *soft law* propios de la gobernanza y cuyo circuito final de acción resultan ser las instancias autonómicas. Un sistema que, por fin, como una rotunda novedad histórica, es capaz de actuar con toda la urgencia y rapidez necesarias para responder a las requerimientos o demandas sobrevenidas.

3.2.2. Complejidad de políticas

Ahora bien, junto al propio marco de complejidad institucional proyectado en la escala territorial horizontal, la dinámica de la gobernanza implica igualmente una complejidad sustantiva (Moore, 1998) que haría referencia a la propia diversidad de las políticas públicas a las que debe atender la esfera pública:

una arena donde no siempre se producen las inercias de orquestación o coordinación adecuadas, al no existir circuitos unitarios o jerárquicos de dirección.

En este caso el principal problema sería que la centralidad del ámbito sanitario de lucha contra la pandemia parece haber desplazado a un segundo plano otras áreas sobre las que, al final, también debía proyectarse la estrategia anti-crisis, aunque acaso con menor intensidad. Naturalmente esas otras áreas tendrían un marco competencial específico, pudiendo depender tanto del Estado central como de las esferas autonómicas; o a veces se trataría de circuitos concurrentes.

Por parte del Estado central, el principal ámbito deficitario ha sido el del *control de aeropuertos*: un sector donde desde otros estados se ha sido especialmente beligerante en términos tanto de cierre transitorio del espacio aéreo como de control de entrada o salida de viajeros. En cambio, paradójicamente en España, a pesar de la reiterada petición desde ciertas Comunidades Autónomas, se ha actuado con una extraordinaria laxitud en este ámbito: o, mejor dicho, no se ha actuado en absoluto, dejando el tráfico aéreo como un ámbito libre, sometido simplemente a los condicionamientos de las conexiones con otros países o a la propia iniciativa de las compañías responsables. Lo que sin duda alguna ha debido contribuir a intensificar los efectos de la pandemia en nuestro país.

En el ámbito autonómico ha habido también ciertos núcleos problemáticos insuficientemente atendidos. Sin duda el principal ha sido el asistencial, referido a las *residencias de ancianos*³, donde la conexión entre circuito estrictamente asistencial y el de la asistencia sanitaria ha presentado reiteradas y consistentes quiebras. Lo que dio lugar durante el momento álgido de la pandemia a unas cifras explosivas de fallecimiento de ancianos sin que llegara a justificarse la existencia de una atención sanitaria adecuada. El propio silencio informativo en que tal brecha quedó sumergida durante más de un año nos refleja seguramente la gravedad del asunto: equipos asistenciales precarios y con escasos recursos tuvieron que lidiar con un gran número de contagios, sin posibilidad de derivar determinados pacientes hacia el circuito puramente sanitario.

La inexistencia de marcos de ajuste adecuados entre el gobierno central y las esferas autonómicas contribuyó a acentuar la gravedad del problema. Por una parte, la flamante Vicepresidencia de Asuntos Sociales permaneció en el más absoluto mutismo, mientras desde las Comunidades Autónomas se clamaba en el desierto invocando la limitación de recursos disponibles en las propias residencias de ancianos. Comprobamos así, en plena emergencia sanitaria, que no siempre el diseño organizativo del propio gobierno, configurado a partir del correspondiente Decreto del Presidente, se acaba ajustando adecuadamente

3 Cfr. Martínez Navarro, J. A. “Los efectos de la Covid-19 en las residencias de mayores”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 119, 2021.

a la realidad del sistema de distribución de competencias en nuestro complejo Estado autonómico. Y comprobamos también las conocidas debilidades de nuestras políticas asistenciales.

Un ámbito mucho más difuso vendría representado por la presencia de ciertas categorías difusas de *población no domiciliada*: y es que la estrategia del confinamiento, según la cual todos los ciudadanos deberían permanecer en sus domicilios, dejaba fuera de atención a un sector difuso de población transeúnte carente de domicilio, cuya ocupación principal parecía ser la de emplearse como temporeros en determinadas zonas agrarias; o incluso la propia población marginal de los “sin techo”. Así debió generarse un foco de activación vírica en Aragón, o han podido activarse otras áreas difusas de contagio carentes de control.

En cambio, un sector ajeno al ámbito sanitario donde sólo puede constatar-se un notable éxito ha sido el educativo: porque, a pesar del uso sistemático y acelerado de instrumentos de enseñanza a distancia, en determinados niveles educativos donde se exigía la presencialidad los resultados parecen haber sido impecables, demostrando el alto grado de disciplina puesto en marcha por todo el personal comprometido.

Finalmente, el ámbito más disperso y sin duda el de mayor impacto estratégico durante la emergencia ha sido el de las medidas públicas para amortiguar los efectos económicos de la crisis, permitiendo o tolerando el mantenimiento de cierto tipo de actividades: un sector donde la emulación entre Comunidades se ha convertido en un reiterado caballo de batalla, mientras la no-acción del gobierno central contribuía a reforzar la propia dinámica horizontal y heterogénea de la gobernanza.

3.3. La presencia activa de la sociedad

Pero se supone que la gobernanza, al apoyarse sobre el ámbito plural de las políticas públicas, debe operar sobre la base de consensos con las redes sociales afectadas, permitiendo así un diálogo intensificado entre la sociedad y las esferas públicas: los dos lados del “pasillo estrecho” en que se mueven las democracias (Acemoglu y Robinson, 2019). Se trata de un escenario que contribuye a responder en términos históricos a las exigencias participativas adicionales de una democracia avanzada ante la insuficiencia del sufragio universal y la subsiguiente crisis de legitimación (Habermas, 1975).

Sin embargo, en las dramáticas circunstancias de la emergencia, esta exigencia se aparecía como un escenario problemático donde, ante la reiterada y necesaria estrategia del confinamiento (quedando la población en una precaria situación de inmovilidad forzosa), la apertura de cualquier circuito participativo se convertía en un auténtico imposible. ¿Cómo conseguir cuotas sustanciales de participación ciudadana cuando la propia ciudadanía está confinada?

Ciertamente la presencia ciudadana tiene algunos perfiles particularmente sensibles desde la perspectiva constitucional, cuando afectan al ámbito de los derechos fundamentales o libertades públicas: ha sido uno de los lados más problemáticos, afectando especialmente al derecho de manifestación, donde las previsiones anti-contagio se convertían en limitaciones sustanciales que en ocasiones han dado lugar a prohibiciones de la autoridad gubernativa y posteriores controles en vía judicial⁴.

Sin embargo, más allá del ámbito constitucional que tutela determinadas libertades públicas, el circuito de la participación ciudadana en la esfera ordinaria de las políticas públicas se configura como un área estratégica donde los nuevos circuitos de comunicación e información han debido desplegarse ahora con su máxima intensidad. Ha sido pues el momento decisivo en que las nuevas tecnologías han demostrado su potencial operativo como instrumento al servicio de la comunicación activa entre sociedad y Estado (Porras Nadales, 2019). Un desafío al que ha habido que responder de forma urgente, poniendo en marcha todos los recursos disponibles, con unos resultados que provisionalmente podemos calificar como satisfactorios. De un lado, ha sido un momento de máximo apogeo del teletrabajo, sin que desde el sector empresarial ni desde el propio sector público se hayan detectado inconvenientes graves o deficiencias sustanciales. Al mismo tiempo que desde la propia esfera pública debían ponerse en marcha instrumentos telemáticos de comunicación activa con la ciudadanía⁵.

La trascendencia del desafío histórico no puede ocultarse: la intensificación de la presencia ciudadana se ha proyectado activamente sobre el escenario virtual de la red, a pesar del confinamiento; y las nuevas tecnologías se han comportado siguiendo la inercia expansiva propia del siglo XXI, permitiendo la puesta en marcha de mecanismos de comunicación directa con la ciudadanía.

4 Preno Linera, Miguel Ángel (2021), “El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por covid-19”, en Garrido López, Carlos (coord.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad, pp. 197 y ss.

5 Una discusión reciente sobre las dificultades de aplicación de las nuevas tecnologías en un contexto transnacional en crisis, en Tatham, M., Hoogue, L. y Marks, G. (2022), “Infrastructural state capacity in the digital age: What drives the performance of COVID-19 tracing apps?”, *Governance*, 35/1.

4. Gobernanza multinivel a la “sombra de la jerarquía”

El sustancial avance de la gobernanza en la escala horizontal territorial suscita sin embargo un importante interrogante: y es que el funcionamiento del sistema requiere, en la compleja escala multinivel donde operan el conjunto de los circuitos institucionales existentes, la activación operativa de todo un conjunto de links de interconexión entre los diversos niveles. En este caso, en una escala compleja que afectaría no sólo a las esferas autonómica, estatal y europea, sino también a la esfera local que ha adquirido un emergente protagonismo desde el momento en que se han tenido que operar confinamientos localizados en determinados municipios. Sería en definitiva la inexorable deriva de la gobernanza hacia la gobernanza multinivel, que hasta ahora ha tenido en la Unión Europea su principal campo de desarrollo.

Seguramente ese delicado sistema de links o de relaciones entre esferas institucionales ha demostrado en el contexto de la pandemia notables deficiencias de partida. Y no sólo en España. Aunque en nuestro caso esa orquestación multinivel ha seguido en principio una sinergia inercial a partir de los primeros Decretos-Leyes emanados del ejecutivo central, donde a lo largo del tiempo se ha ido produciendo un ensanchamiento normativo como consecuencia del propio aprendizaje suscitado aceleradamente a lo largo del proceso. La larga serie de Decretos-Leyes va demostrando en efecto un incremento de los ámbitos de regulación en paralelo al incremento de los ámbitos problemáticos afectados; en especial a partir del Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, en las postrimerías del primer estado de alarma, donde se despliegan toda una serie de medidas relacionadas con la prevención, productos sanitarios, vigilancia epidemiológica, sector sanitario, prestación farmacéutica y régimen sancionador.

Se trata pues de un complejo proceso regulativo que se ha ido gestando ciertamente “a la sombra de la jerarquía” (Scharpf, 1993; Jessop, 2017; Heritier, 2008; Borrás, 2005), encuadrándose en un conjunto de medidas generales diseñadas desde la Unión Europea y desde el propio gobierno central. Aunque en la práctica española hayan sido al final las Comunidades Autónomas las que han debido asumir el mayor protagonismo.

Por supuesto la cobertura jurídica “estatal” era necesaria ante la presencia de limitaciones a la capacidad deambulatoria, que venían exigidas por el propio confinamiento; un ámbito donde las Comunidades Autónomas carecen de soportes competenciales establecidos al nivel constitucional. Sin embargo, en el resto de los ámbitos de actuación, la deriva del proceso ha venido consolidando en el tiempo el protagonismo de las propias esferas autonómicas, coordinándose a través tanto de la Conferencia de Presidentes como del Consejo Interte-

ritorial del Sistema Nacional de Salud⁶. La ministra de Sanidad no ha tenido más remedio que limitarse, por fin, a ser una mera instancia de coordinación, demostrando así el progresivo apogeo de la dinámica de gobernanza.

En todo caso, puede sugerirse que el nuevo escenario emergente de gobernanza multinivel no consigue aún despegarse con facilidad de los obstáculos inerciales preexistentes: porque las esferas institucionales tienden a moverse, como siempre, en un plano autorreferencial actuando como si el resto del mundo no existiera. Y de este modo el encaje final de las piezas del *puzzle* sólo se produce a posteriori y con notables dificultades, tras un acelerado proceso de aprendizaje. Ciertamente esta deriva evolutiva del proceso parece marcar una especialización de funciones, donde las esferas estatal y europea tienden a orientarse más bien hacia el diseño del futuro, o sea, al escenario de recuperación post-covid contando con el maná de los fondos *next-generation*; mientras el precario presente es dejado en manos de las CCAA y en su dinámica de gobernanza territorial.

Estaríamos así (por seguir ahora la línea discursiva de Bob Jessop) ante una dinámica de autoorganización reflexiva basada en las redes, es decir, en un entorno que carece de un núcleo jurídico-político o punto de referencia institucional relativamente seguro o estable; donde operan procesos de negociación y deliberación orientados a la redefinición de objetivos en circunstancias cambiantes que se mueven en torno a un proyecto consensuado de largo plazo, impuesto en este caso por la propia urgencia de la pandemia (Jessop, 2017: Cap. 7).

Un entorno de aprendizaje complejo y acelerado que se enfrentaba en primer lugar a problemas de *coordinación negativa*: cuando comenzó a comprobarse, por ejemplo, que determinadas decisiones de ciertas administraciones territoriales podían perjudicar o causar problemas a otras Comunidades vecinas. Eran las etapas iniciales, cuando se acusa por ejemplo a Madrid de ser un foco de irradiación viral sobre su entorno exterior debido a los movimientos de población hacia otras Comunidades de segunda residencia.

Y ello viene a impulsar hacia procesos alternativos de *coordinación positiva*, mediante la puesta en marcha de instrumentos de cooperación activa hacia los objetivos compartidos, en una esfera de racionalidad procedimental dialógica, pluralista y heterárquica. Siguiendo con la pauta argumentativa de Jessop, la fase madura de la lucha contra la pandemia reflejaría una pretensión de resolver problemas estableciendo un consentimiento negociado y orientado a la

6 Sobre el tema cfr. Solozábal, J.J. (2021), “La crisis del coronavirus tras el primer estado de alarma”, y Biglino, P. (2021), “El impacto de la covid en la distribución de competencias”, ambos en Tudela Aranda, J. (coord.), *Estado autonómico y covid-19: un ensayo general de valoración*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad.

acción concertada en proyectos conjuntos mutuamente beneficiosos. Y en esta fase avanzada la dinámica de gobernanza exigiría: (a) compromiso para generar y compartir información, lo que se ha hecho con las cifras diarias de impacto del covid y el decisivo apoyo de los medios de comunicación. (b) atenuación progresiva del oportunismo de corto plazo, ante la conciencia evidente de que todos estamos sumergidos en una pandemia. (c) construir sobre la base de las interdependencias estimulando la solidaridad.

El proceso ha evolucionado así generando una deriva hacia la metagobernanza, que se traduce en una dinámica continuada de intentos de mejorar las condiciones institucionales y de funcionamiento del sistema (incluyendo en nuestro caso a las conferencias sectoriales) permitiendo así no sólo superar los fallos del estado y del mercado, sino también de la propia dinámica de la gobernanza que tiene igualmente sus fallos.

El papel activo del estado central y del poder judicial demostraría en este caso la existencia de un escenario de metagobernanza, o de “colibración” en el sentido de integración institucional. El gobierno sigue siendo en efecto el encargado de proporcionar las normas fundamentales, con el apoyo del Congreso, y sigue asumiendo un rol de organizador del diálogo; mientras el poder judicial debe enfrentarse aceleradamente a la resolución de conflictos, no siempre con unos soportes legales suficientemente claros. En este caso se trataba de tareas donde se arrastran numerosas insuficiencias, dado que no ha habido una adecuada actualización de las leyes sanitaria y de estados excepcionales; mientras que la secuencia de los numerosos Decretos-Leyes no consigue superar sus lacras de relativo desorden a lo largo el tiempo. Y por supuesto, el Estado tiene que asegurar en todo momento los adecuados soportes financieros, por más que impliquen profundizar el inabarcable pozo de la deuda pública. Quedando como tarea pendiente el modo de asumir a posteriori la responsabilidad política en última instancia.

Los efectos de transformación del papel de los sujetos y de sus orientaciones ante el mundo (Jessop, 2017: 237) son evidentes. El estado está ahora funcionando como *primus inter pares* en una red de relaciones compleja, heterogénea y multinivel. Mientras las tendencias difusas hacia el reajuste y recomposición del sistema, la llamada “colibración”, también es impulsada desde circuitos externos como el sector privado, los circuitos de información o el propio conocimiento experto.

La movilización de recursos financieros, de recursos de información y conocimiento, así como los intentos de mejorar la eficacia de las intervenciones públicas, derivan pues en un escenario de metagobernanza que impulsa difusamente hacia la superación de la separación convencional entre lo público y lo privado, incorporando jerarquías complejas o enmarañadas y redes de poder paralelas.

5. La oposición silenciada

Según la argumentación de Jessop que venimos siguiendo, la deriva de la gobernanza suscitaría también una especie de “revolución pasiva” que permite integrar recursos de la oposición; es decir, que la deriva consensualista/mayoritaria de la gobernanza, operando conforme a una dinámica de redes, tiende a hacer irrelevante la dialéctica mayoría-oposición que opera tradicionalmente de forma concentrada en la esfera central del sistema político, o sea, en el tradicional escenario de la gobernabilidad.

Los datos del proceso español confirman en parte esta hipótesis: a finales de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados se practica el harakiri y autoriza la prórroga decretada por el Gobierno por un periodo de seis meses; con la única obligación por parte del presidente de comparecer ante el Pleno del Congreso cada dos meses para dar cuenta de la aplicación del estado de alarma, y del ministro de Sanidad ante la Comisión de Sanidad y Consumo con periodicidad mensual. Una mutación constitucional que viene a demostrar a posteriori que la gravedad de la situación se ubicaba más bien dentro de los parámetros propios de un estado de excepción y no exactamente de un estado de alarma, como ha admitido finalmente el propio Tribunal Constitucional en el año 2021.

Pese a la intensidad del impacto constitucional, sin embargo, desde la propia arena político-partidista el asunto no parecía revestir una especial gravedad, en la medida en que los distintos gobiernos autonómicos (dirigidos por diferentes partidos) iban a asumir ahora una cuota incremental de poder decisorio: lo que parece venir a satisfacer las pretensiones de poder de los partidos, compensando o amortiguando la mordaza impuesta al Congreso. Se trata al fin y al cabo de un escenario que tenía ya un cierto recorrido previo en nuestro país, si recordamos que en España la dinámica mayoría-oposición se venía canalizando difusamente desde hace décadas sobre el marco territorial autonómico, en una clave centro-periférica donde las relaciones de coordinación o de conflicto con el gobierno central se determinan dependiendo del respectivo color político.

El impacto negativo se suscita sin embargo no ya en términos de grave ruptura constitucional sino también en clave de desequilibrio institucional del sistema central, o sea, en las relaciones Gobierno-Congreso. Y es que, al apoyarse en el circuito de gobernanza territorial, coordinando sus políticas con las Comunidades Autónomas, el ejecutivo salta ahora en un *bypass* institucional por encima del Congreso, que quedaría desarmado en términos de control sobre las actuaciones gubernamentales referidas a la pandemia, así como sobre la autorización de los plazos de duración de la misma.

La lógica mayoría-oposición quedaba así diluida al proyectarse sobre la esfera de la gobernanza territorial, sin que aparentemente la opinión pública haya llegado a percibir con claridad los riesgos de ruptura del sistema. Compensados por el incremento de capacidad decisional en la escala autonómica, los partidos políticos no se han sentido afectados por este *bypass* institucional, que deja al circuito institucional central (el eje Congreso-Gobierno) en una absoluta precariedad.

Por supuesto, las ventajas de semejante escenario para el ejecutivo son evidentes: a partir de ahora el gobierno no sería políticamente “responsable” de las consecuencias negativas de la crisis sanitaria, en la medida en que tal responsabilidad queda diluida en los circuitos de la gobernanza territorial o autonómica. Una coyuntura ideal donde el ejecutivo puede limitarse a asumir una posición institucional formal, sin mancharse las manos con decisiones concretas de impacto social inmediato; lo que le permite tener una mejor disponibilidad para encarar otras tareas, que se canalizarán por la vía compulsiva del Decreto-Ley.

Los efectos de la “revolución pasiva” implicarían pues una alteración de las tradicionales pautas de la dinámica parlamentaria en el circuito central del sistema político, limitando en parte las tareas de control centralizado en manos de la oposición que se desenvuelven en el Congreso.

6. Imputación y responsabilidad

Sin embargo, se supone que dentro de la lógica de la gobernanza multinivel los niveles jerárquicos superiores, a cuya sombra opera la dinámica del proceso de gobernanza, deben asumir en última instancia un cierto grado de responsabilidad, por más que esta responsabilidad haya quedado ahora fragmentada, o hayan quebrado los circuitos de imputación de la acción. Estamos en definitiva ante el gran déficit final de la gobernanza: en un circuito de interacción complejo y disperso en la escala multinivel, donde con frecuencia operan jerarquías difusas y enmarañadas ¿quién es el responsable en última instancia?

Al tratarse de un contexto donde ya no opera la lógica vertical de la gobernabilidad, resultaría claro de entrada que las programaciones gubernamentales comprometidas por el gobierno en su investidura, o asumidas por el propio presidente ante el Congreso o la opinión pública, tendrían que decaer de forma automática ante la necesidad imperiosa de responder a la emergencia de la pandemia: era el acontecimiento imprevisto que venía a pulverizar cualquier visión del proceso desde la perspectiva de la gobernabilidad, eliminando así todo atisbo de previsibilidad en base a unos compromisos adquiridos inicialmente por el ejecutivo en la investidura.

A lo que se une la propia dificultad para evaluar el rendimiento institucional en contextos de emergencia dentro de escenarios confusos o superpuestos. Primero, porque lo que se debe evaluar será siempre la acción y no la no-acción; o sea, lo que debía haberse hecho y no se hizo. Por lo tanto, en clave de imputación y responsabilidad lo único que puede valorarse será lo que se hace, y no lo que no se hace⁷. Segundo, porque se suscita la dificultad adicional de determinar el objeto concreto de la evaluación: ¿Evaluar productos o resultados? ¿Las actuaciones de los organismos públicos (*outputs*) o sus resultados o consecuencias sociales (*outcomes*)? ¿En clave de gobernabilidad o en clave de gobernanza? Y si en un contexto de gobernabilidad puede parecer razonable ofrecer un balance de productos en forma de rendición de cuentas, por el contrario, en un escenario de gobernanza sólo cabría plantear coherentemente una estricta evaluación de resultados.

De forma paradójica, aunque el gobierno central hubiera abdicado de sus responsabilidades directas para transferirlas a las Comunidades Autónomas, mantuvo incomprensiblemente su pretensión de ofrecer una “rendición de cuentas” del año 2020, a través del programa “Cumpliendo”⁸; dando así la impresión de que el gobierno pretendía mantener la ficción de seguir actuando normalmente, como si el gran impacto institucional de la pandemia no existiera. Lo que acaso constituye un intento de justificación a posteriori ante el hecho evidente de que, al cabo de pocos meses, el gobierno central hubiera tirado la toalla para transferir las responsabilidades en la lucha contra el Covid a las propias CCAA.

Desde Moncloa se elabora así un dossier documental denominado “Cumpliendo” (2020) donde se ofrece en principio una relación de productos (no de resultados), a través de un seguimiento del grado de cumplimiento de los distintos tipos de compromisos asumidos por el presidente del ejecutivo: compromisos de investidura, de acuerdo de gobierno, y otros (parlamentarios o declaraciones presidenciales). O sea, la filosofía de partida de este programa parece ignorar incomprensiblemente el contundente dato de que durante el dramático año 2020 cualquier tipo de compromiso político preadquirido habría decaído desde el momento en que nuestro país se sumergió en una situación de emergencia global.

Lo sorprendente es que tan amplio y contradictorio panorama se comience a calificar como triunfal desde el comienzo: tras reconocer textualmente (pág. 3 del *Informe*) que “Desde la investidura el gobierno ha asumido 1238 compro-

7 Sobre la noción de no-acción cfr. Porras Nadales, A. (2015), “La agenda del gobierno”, *Revista de Fomento Social*, 70, pp. 245-279. Para los orígenes de tal categoría cfr. Bachrach, P. y Baratz, M.S. (1962), “Two faces of power”, *The American Political Science Review*, 56, 4.

8 <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas.aspx>, 2020.

misos de los cuales ya ha cumplido un 23,4% y se prevé que en el próximo semestre se llegue al 32,6”, el balance triunfal se antepone a los propios datos: “Si se suman los compromisos cumplidos y aquellos en los que se está trabajando se deduce que el gobierno ya ha activado un 90,9 % del total”. O sea, España parece situarse en la vanguardia de la rendición de cuentas.

La información de esta brillante rendición de cuentas se despliega en cuatro documentos: un *Informe* general de 41 páginas, acompañado de dos *Anexos*, el primero de los cuales contiene un sofisticado planteamiento metodológico de tipo científico-académico, de 43 páginas, y el segundo un “Resumen de iniciativas covid-19” conteniendo una pura enumeración de actuaciones en un listado algo desordenado de 13 páginas; y finalmente, un *Resumen* de 14 páginas con unos elementales gráficos.

Para llegar a semejante hallazgo se había procedido a la incorporación de un grupo de especialistas académicos, denominado *Grupo de Análisis Metodológico*, al Departamento de Planificación y Seguimiento de la Actividad Gubernamental, dependiente de la Secretaría General del Gabinete del Presidente del Gobierno. Un selecto grupo académico que presenta una brillante y sofisticada reflexión sobre la noción de rendición de cuentas, o *accountability*, con el objetivo más o menos explícito de diferenciarla de lo que sería una estricta evaluación; aunque su ubicación en el contexto general del dossier resulta algo descolocada.

Pese a que se reconoce que se han incorporado al resto de los Anexos “buena parte de las reflexiones realizadas” por el equipo de especialistas académicos, sin embargo, queda claro en primer lugar que la perspectiva general del programa *Cumpliendo* consiste en valorar la acción del gobierno, y no la no-acción. En segundo lugar, que se analizan sólo los “productos” (*outputs*) de la acción y no sus resultados (*outcomes*). Y por supuesto, tampoco se trata de valorar la actuación de las propias CCAA, como si todo el proceso hubiera recaído sobre el gobierno central.

El brillante ejercicio metodológico sobre la noción de rendición de cuentas a cargo del equipo académico ha insistido en separar la noción de rendición de cuentas de la pura evaluación, con lo cual ya no se trata de someter a una interpretación y juicio las evidencias, ni de tener en cuenta sus potenciales resultados o efectos negativos (p. 7). La esperada y demandada evaluación sobre la estrategia general de la lucha contra la crisis del Covid en España tendría pues que esperar.

De este modo, y a pesar de que en el *Anexo I* elaborado por el cualificado equipo académico se han insistido en el “rigor metodológico” (p. 12, *Anexo I*), el *Informe* general final procede a dar un salto mortal al referirse a una relación de actuaciones “a efectos meramente enunciativos” (p. 10), donde se incluyen ahora *todas* las actuaciones contra la pandemia, y no ya las que se ubican en la perspectiva del estricto análisis del cumplimiento de compromisos, como

se ha afirmado en la misma página: o sea, la página 10 del Informe refleja la inevitable contradicción entre dos planos, (a) el cumplimiento de compromisos (governabilidad), frente a (b) las respuestas a la pandemia (governanza). Y será este salto metodológico el que permita ofrecer un balance triunfal, sin que quede claro en qué ha consistido el escrutinio público o el “sistema de verificación externa e independiente” que confirmaría la calidad y veracidad de la rendición de cuentas. O sea, el gobierno de España trata de avanzar en un confuso y desenfocado entramado de rendición de cuentas sin tener en cuenta que la realidad de la pandemia ha eliminado de un plumazo toda posibilidad de mantener un escenario estable de gobernabilidad, basado en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, para pasar a un sistema de respuestas emergentes ante la crisis; o sea, un escenario de gobernanza que sólo puede ser evaluado analizando sus resultados.

Así pues, la iniciativa del gobierno español, que en principio parecía ubicarse en la estela de ciertas experiencias comparadas, como la *Prime Minister Delivery Unit* británica, la *Results and Delivery Unit* canadiense o alguna de las *Oficinas de la Casa Blanca*, conduce a la triunfal conclusión de que “España se sitúa de esta manera en la vanguardia de la rendición de cuentas” (p. 7, Informe). O sea, “somos el primero de los países de nuestro entorno que no sólo somete al escrutinio público el cumplimiento de su programa de gobierno, sino que también comienza a implementar un sistema de verificación externa e independiente, que confirmará la calidad y la veracidad de la rendición de cuentas presentada ante la ciudadanía” (Ibid.).

La constatación de que el gobierno central ha dejado de actuar frente a la pandemia al ponerse en marcha el marco de la gobernanza territorial, transfiriendo la responsabilidad a las CCAA, no parece pues afectar al brillante ejercicio de rendición de cuentas del ejecutivo central, que culmina así el glorioso año 2020. El notable esfuerzo acaba situándose así en un evidente escenario de mera publicidad gubernamental, donde finalmente no se percibe la menor huella de un intento de evaluación objetiva o crítica de las actuaciones ante la emergencia.

El desafío de la evaluación o balance de resultados de la lucha contra la pandemia en España quedaba pues pendiente, entre otras razones porque la dinámica de la gobernanza ha convertido en borrosas las líneas de imputación y de responsabilidad de las esferas institucionales afectadas. Por supuesto, tal responsabilidad podrá ejercitarse de forma dispersa en los respectivos marcos parlamentarios de las distintas Comunidades Autónomas: donde, además de valoraciones inevitablemente parciales, siempre cabrá el riesgo de salidas elusivas; por ejemplo, atribuyendo, como es habitual en España, el origen de todos los males al gobierno central de Madrid. La dinámica propia de los sistemas de

red tiende así a diluir las posibilidades de imputación y la consiguiente atribución de responsabilidades.

Las hipótesis de riesgo que esta dinámica suscita para la esfera central parecen a estas alturas suficientemente claras: o bien un sordo riesgo de deriva populista en base a diagnósticos simplificados y respuestas fáciles de intensa proyección mediática; o bien la estrategia de la simple improvisación, del “ir tirando” en el día a día, contando con el instrumento rápido y multifuncional de los Decretos-Leyes.

7. Consideraciones finales

El acelerado proceso de aprendizaje que la crisis pandémica ha generado en nuestro país ha venido a destapar una dinámica de gobernanza territorial ya preexistente con anterioridad que, sin embargo, parece haber explotado ahora con toda su contundencia, evidenciando unos cambios significativos en el modo de gobernar de los que acaso podemos esperar la consolidación de nuevas pautas de gobierno, preludiando algunas transformaciones sustanciales en la evolución democrática del siglo XXI.

Semejante mutación nos obliga de entrada a revisar algunas de nuestras tradicionales posiciones o visiones sobre el sistema autonómico. Desde una concepción formalista del marco territorial autonómico español, sería razonable llegar a plantear la hipótesis, a modo de balance, de que el sistema no ha funcionado; o al menos, de que no ha sido adecuadamente aplicado. Es la hipótesis de Manuel Aragón, para quien “El caos, la desorganización y los problemas de eficacia... no muestran las falencias del modelo territorial sino la inadecuada aplicación del mismo”⁹. Se trataría pues de una negligencia del gobierno central, no tanto por no desempeñar sus funciones gubernamentales propias sino más bien sus funciones de impulso legislativo, actualizando la legislación sanitaria o utilizando adecuadamente los estados excepcionales. Y es que, en el momento álgido de la gran crisis, la posición del gobierno ha acabado derivando hacia uno de sus más conocidos riesgos, el de la *no-acción* (Porras, 2014, 2015); lo que entre otras cosas le permite la ventaja indirecta de no hacerse responsable; pues quien no hace nada no puede ser responsable de nada.

Frente a la razonable hipótesis de un mal funcionamiento del sistema, cabría proponer de forma conclusiva la visión alternativa de si lo que se ha estado produciendo sería más bien una mutación del mismo: una mutación largo tiempo preanunciada, que parece conducir hacia el apogeo de la gobernanza territorial. Lo que nos ofrece un panorama final ciertamente complejo, pero

9 Aragón, Manuel, “Covid-19 y Estado Autonómico”, en Tudela Aranda, (coord.), 2021, p. 89.

sustancialmente transformado: un panorama donde los instrumentos de acción pública, las relaciones interinstitucionales y los mecanismos de control-evaluación, deben ubicarse ahora en el escenario propio de la gobernanza multinivel (Tatham, Hoogue, Marks, 2021). Y es posible que desde esta profunda mutación histórica acaso nos estemos asomando colectivamente a algunas de las pautas de evolución que orientarán las democracias del siglo XXI.

El desafío final se sitúa pues en términos de continuidad o de mantenimiento de las nuevas pautas de gobernanza. ¿Esperamos acaso al final de la pandemia para retornar a las pautas tradicionales preexistentes, reflejando así un inevitable conservadurismo, es decir, un horizonte de retorno al pasado pre-covid? ¿O estamos ya en condiciones adecuadas para profundizar y continuar las nuevas pautas de actuación que vendrían a operar ya como un auténtico cambio histórico de consecuencias irreversibles?

8. Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2019). *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto.
- Aja, Elías (2003). *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza, 2ª ed.
- Aragón Reyes, Manuel (2006). “La construcción del Estado autonómico”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54/55: 75-95.
- Bachrach, P. y Baratz, M. S. (1962). “Two faces of power”. *The American Political Science Review*, 56, 4.
- Borrás, Susana (2005). *Soft Governance Instruments in the EU: Coordination and Legitimacy beyond the Shadow of Hierarchy?* VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración.
- Canosa Usera, Raúl (1990). “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional”. *Revista de Estudios Políticos*, 67, enero-marzo.
- Del Pino, E. y Subirats, J., coords. (2021). *Las Administraciones ante los riesgos sociales y globales*. Madrid, INAP.
- Dente, Bruno y Subirats, Joan (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Dogliani, Mauro (1991). “L’indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici”, en Giancarlo Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*. Milan, Giuffrè.
- Easton, David (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2003). “Dirección política y función de Gobierno en la Historia Constitucional”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 4, junio.

- Garrido López, Carlos, coord., (2021). *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza, Fundación Giménez Abad.
- Giachi, S., (2017). “La evolución de la gobernanza de las políticas de innovación en España: el caso de la colaboración entre ciencia e industria”. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 1, enero-junio: 109-132.
- Guy Peters, B., (2007). “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Habermas, Jürgen (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Heritier, A. y Lehmkuhl, D. (2008). “The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance”. *Journal of Public Policy*, 28.
- Jassanoff, Sheila (1994). *The Fifth Branch. Science advisors as policymakers*. Cambridge, Harvard University Press.
- Jessop, Bob (2017), *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Barcelona, Catarata.
- Joerges, Ch., Ladeur, K.-H. y Ziller, J. (eds.), (2002). *Governance in the European Union and the Commission White Paper*. EUI Working Paper LAW, 2002/8.
- López Guerra, Luis (1988). “Funciones de Gobierno y dirección política”. *Documentación Administrativa*, 215, julio-septiembre.
- Luhmann, Niklas (1993). *Teoría política en el Estado del Bienestar*. Madrid. Alianza.
- Manzella, Andrea (1977). *Il Parlamento*. Bolonia, Il Mulino.
- Martines, Temistocle (1972). “Indirizzo politico”, *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXI. Milan, Giuffrè.
- Mishra, Ramesh (1985). *The Welfare State in Crisis. Social Thought and Social Change*. Londres, Harvester.
- Moore, Mark H., (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Paidós.
- O'Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York, St Martin's Press.
- OCDE, (1981). *L'Etat protecteur en Crise*. Paris, OCDE.
- Offe, Claus (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Londres, Hutchinson.
- Pérez Díaz, Víctor (2008). *El malestar de la democracia*. Barcelona, Norma.
- Pérez Francesch, J. Luis (1993). “Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución Española de 1978 (En especial su incidencia en el ejercicio de las potestades normativas)”, *Revista de Estudios Políticos*, 79.
- Pont Vidal, J. (2018). *Gobernanza: la coordinación entre democracia y jerarquía dinámica*. Valencia, Tirant.
- Pont Vida, J. (2021). “Administración y Estado en el contexto post-Covid-19: ¿Hacia un nuevo tipo de vínculo?”. *Revista GAPP*, 26, pp. 33-47.

- Porras Nadales, Antonio (1988), *Introducción a una teoría del Estado postsocial*. Barcelona, PPU.
- Porras Nadale, Antonio, coord. (1996). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid, Tecnos.
- Porras Nadales, Antonio (1997). “Estado social y Estado Autonómico”. *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Madrid, Tecnos, II, pp. 1229-1255.
- Porras Nadales, Antonio (2003). “Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)”. *Revista de Fomento Social*, 229.
- Porras Nadales, Antonio (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Madrid, Trotta.
- Porras Nadales, Antonio (2015). “La agenda del gobierno”. *Revista de Fomento Social*, 70: 245-279.
- Porras Nadales, Antonio (2019). “La democracia en el dedo sobre el ratón”, en Carrasco, M. y Rodríguez, B. (dirs.). *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*. Pamplona, Aranzadi
- Porras Nadales, Antonio (2021). “Sistema autonómico y sistema de gobernanza”, en Holgado González, M. y Pérez Alberdi, M. Reyes (dirs.). *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- Ramió, Carles (2020). *Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la Administración Pública*. GIGAPP, Estudios Working Papers, 182, pp. 489-512.
- Rivero Ortega, Ricardo (2020). “Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización”. *RVAP*, 116.
- Rosanvallon, Pierre (1992). *La crise de l'Etat-providence*. Paris, Éditions du Seuil.
- Scharpf, Fritz (1993). “Coordination in Hierarchies and Networks”, en Scharpf, F. (eds.). *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Solozábal, Juan José (1998). *Las bases constitucionales del Estado autonómico*. Madrid, MacGraw Hill.
- Solozábal, Juan José (ed.), (2014). *La reforma federal. España y sus siete espejos*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Subirats, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid, MAP.
- Subirats, Joan (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Subirats, Joan y Gallego, R. (eds.), (2002). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid, CIS.

- Tatham, M. L. y Hoogue, G. Marks (2021). “The territorial architecture of government”. *Governance*, 34/3, número monográfico sobre gobernanza territorial.
- Tatham, M. L. y Hoogue, G. Marks (2022). “Infrastructural state capacity in the digital age: What drives the performance of COVID-19 tracing apps?”. *Governance*, 35/1.
- Tudela Aranda, José (coord.), (2021). *Estado autonómico y covid-19: un ensayo de valoración general*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad.

ANTONIO PORRAS NADALES

Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla. Ha desarrollado líneas de investigación continuadas sobre Estado Social, Estado autonómico y la acción de gobierno. Ha participado en diversas plataformas de reflexión como Andalucía Siglo XXI y el proyecto de la Segunda Modernización de Andalucía. Autor de la monografía “La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia” (2014). Ha colaborado en la introducción en España de los enfoques sobre análisis de políticas públicas y Nueva Gestión Pública. Miembro fundador el Centro de Estudios Sociales y Jurídicos “Sur de Europa” y colaborador habitual de prensa en Tribunas del Grupo Joly, en Andalucía.

Attitudes towards COVID-19 in students at a university in central Mexico

Actitudes frente al COVID-19 en estudiantes de una universidad del centro de México

JAVIER CARREÓN GUILLÉN

FRANCISCO RUBÉN SANDOVAL VÁZQUEZ

GERARDO ARTURO LIMÓN DOMÍNGUEZ

JOSÉ MARCOS BUSTOS AGUAYO

SOFÍA LÓPEZ DE NAVA TAPIA

SONIA SUJELL VÉLEZ BÁEZ

CRUZ GARCÍA LIRIOS

Departamento de Trabajo Social, Universidad de México
(Mexico University), Méjico

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

CARREON, J., SANDOVAL F. R., LIMÓN, G. A., BUSTOS J. M., LÓPEZ DE NAVA, S., VÉLEZ, S., & GARCÍA, C. (2021). Attitudes towards COVID-19 in students at a university in central Mexico. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 5: 33-62. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.i5.22871>

Resumen

Hasta febrero de 2022, la pandemia ha provocado la muerte de siete millones de personas. Las políticas anti-COVID-19 en México se distinguen por el distanciamiento individual más que por el confinamiento recomendado, pero no impuesto por el Estado. En este escenario, la pandemia se ha cobrado la vida de 300.000, aunque el Gobierno reconoce otros 300.000 relacionados con neumonías atípicas. El objetivo del presente trabajo fue especificar un modelo para el estudio de las actitudes frente a los efectos de la pandemia en el medio ambiente. Se realizó un trabajo exploratorio, transversal y correlacional con 100 estudiantes, considerando su confinamiento y uso intensivo de tecnologías, dispositivos y redes electrónicas. Se encontró una estructura factorial que explicaba el 35% de la varianza total, aunque el diseño de la investigación limitó los resultados al ámbito del estudio, sugiriendo la extensión del trabajo hacia el contraste del modelo propuesto.

Palabras Clave: Información, teoría, modelo, actitud, comportamiento.

Abstract

Until February 2022, the pandemic has led to the death of seven million. Anti-COVID-19 policies in Mexico are distinguished by individual distancing rather than confinement recommended, but not imposed by the State. In this scenario, the pandemic has claimed the lives of 300,000, although the government recognizes another 300,000 related to atypical pneumonia. The objective of the present work was to specify a model for the study of attitudes towards the effects of the pandemic on the environment. An exploratory, cross-sectional and correlational work was carried out with 100 students, considering their confinement and intensive use of electronic technologies, devices and networks. A factorial structure was found that explained 35% of the total variance, although the research design limited the results to the study setting, suggesting the extension of the work towards the contrast of the proposed model.

Keywords: Information, theory, model, attitude, behavior.

P

34

Correspondencia / Correspondence

CRUZ GARCÍA LIRIOS
<http://orcid.org/0000-0002-9364-6796>
 Email. cgarciali@uaemex.mx

Conflicto de Intereses / Competing interest

Las/os autoras/es de este trabajo declaran que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

14.10.2021

Aceptado / Accepted

15.12.2021

Publicado / Published

29.12.2021

1. Introduction

As of this writing, the SARS-COV-2 coronavirus pandemic and COVID-19 disease have infected 10 million people, sickened 5 million and killed half a million. In Mexico, 200,000 have been infected, 50,000 have become ill and 25,000 have died. The health crisis has forced confinement and gradually led to a recession and economic crisis shaped by unemployment and inflation.

Faced with this bleak picture, people have developed attitudes or dispositions against and in favor of the situation, the government, their jobs, their families and themselves in the face of the health and economic crisis, highlighting the emotions of anxiety, anger or fear, although also Dispositions emerge to carry out actions that mitigate the effects of the pandemic, as well as strategies for entrepreneurship and solidarity and fraternal collaboration with others.

Precisely, the objective of this work is to specify a model for the study of attitudes towards the pandemic, the rulers and the ruled, considering the effects of the health and economic crisis during a prolonged confinement that has lasted four months and another two are expected if a new outbreak of infections, diseases and deaths.

The contributions of this work to the state of the question are: 1) review of the conceptual theoretical framework, 2) methodological approach to the problem, 3) diagnosis of the phenomenon, 4) discussion of the findings, 5) reflection of contributions and implications.

Thus, in the first section the theoretical and conceptual corpus that explains the appearance of attitudes towards risk events such as pandemics are exposed. Thus, in the following section the most recent and specialized findings are reviewed in order to be able to notice the research agenda. Next, the decisions that led to the study of the problem are presented to offer a diagnosis of the frequencies, validity and reliability of the responses to the instrument that measures the question. In addition, the scope and limits of work are discussed in a penultimate section in order to offer a global reflection in the last section.

2. Theory of attitudes

In modern democracies, the construction of a public agenda implies the influence of the media on citizen opinion and this in the evaluation of mass communication policies. In this sense, attitudes have been studied as indicators of the persuasion or dissuasion of audiences. For this reason, the objective of this work is to discuss the models of attitudes in reference to the processing of information related to the issues on the public agenda. For this purpose,

the theories of attitudes are reviewed, and their postulates are contrasted with the most recent findings regarding the formation, function and composition of attitudes. Such an exercise will allow debating the influence of the media on citizen opinion through attitudes towards information generated by electronic and cybernetic devices in the current technological and democratic context (Hughes and Barnes, 2011).

The emergence, formation, change and reinforcement of attitudes implies an information system that determines the beliefs, decisions and actions of individuals. In this sense, the present work aims to compare attitudinal theories to clarify a socio-psychological system that determines systematic actions. Such an exercise will allow us to discern the spontaneous, deliberate, heuristic, and planned processes considering the degree of information, communication, and technologization of the socio-psychological system. The discussion regarding the socio-psychological system will contribute to the explanation of the impact of Information and Communication Technologies on human behavior (Ozer and Yilmaz, 2011).

The media seem to start and end the informative process of persuasion or deterrence of audiences and groups, mainly people who interact closely with the individual will mediate the issues, content and messages that the media have broadcast. In this sense, the formation of attitudes towards the information generated by the media, the interpretation of close people and the opinion of leaders could explain the construction of a public agenda. Therefore, it is necessary to explain the functions and components of attitudes (Pírez, 2011).

Precisely, the objective of this work will be to expose the models of attitudes to explain the construction of the public agenda through public opinion. Such an exercise will open the discussion about the impact of the media on personal decisions through interindividual relationships. As messages intensify, they determine the social diversification of their content and with it the interrelationship between people that will inhibit or facilitate the adoption and processing of information in situations of uncertainty (Bassols, 2011).

In other words, given the incommensurability and unpredictability of risks, individuals access surrounding information that affects their attitudes and encourages decision-making regarding the interest group rather than the situation itself or the corresponding setting of the media. It is an interpersonal information processing in which the penetration of technology defines the issues and ends the cycle of influence, complementing the information that a principle skewed according to its expectation objectives.

The objects of study are diffuse and we often approach them from our common sense, but the profession of the sociologist, not of social work, is also obliged to: 1) an epistemological vigilance or explicitness of a construction of the object of study, 2) conscious taxonomy or division based on a theory and

3) analogy or comparison to make objects intelligible (Moulaert, Parra and Swyngedouw, 2014).

Thus, rather than building an object of study, it is an insufficient construction since vigilance, taxonomy and analogy are not considered by theoretical and conceptual frameworks, much less by the methods used in a so-called positivist sociology (Artaza, Toro, Fuentes, Alarcón and Arteaga, 2013).

Thus, the drawbacks are:

- Diffusion or construction based on notions or common sense
- Neutrality or establishing relationships between discourses or answers to irrelevant or contextless questions
- Hyperempirism or exaltation of the social as an emergent and spontaneous phenomenon avoiding the construction of the liberation of the individual subjugated by social domination
- Univocity or expectations of convergent answers to equal questions, discussion and conclusion based on consensus reported by the state of knowledge

Therefore, the construction of a study object supposes; a) modeling of structural affinities, establishing relationships between the social with the economic, the political, the environmental and the cultural.

b) Delimitation of a field of power and influence from the generation and unification of a theoretical-conceptual system that c) produces renewable and verifiable problems and questions to deduce and infer the social (Chavarro, 2011).

It is these needs that from Social Work can guide the construction of the object of study, although it will be advisable to warn that from the common sense an object of study is also built, but the difference between building it from a theory, a model or a field lies in in a construct (Espino, 2011).

Building from common sense is adjusting what is perceived to the speeches and words that people use on a daily basis; building from a field implies adjusting what is observed to the internal rules of a group; to build from a theory is to adjust the phenomenon to the assertions of a paradigm; building from a model is inferring the relationships between the objects we study; to build from constructs is to go beyond the appearance, it is to give an account of the essence, of the latent that is not at the naked eye of common sense, nor is it within reach of an inferential reading of a field, theory or model (Iconaru, 2013).

To build from a construct is to establish a breakdown of indicators or symptoms of a phenomenon, process or object. It is to categorize levels of explanation that are compatible not only with an epistemology, but with an ethic. In this sense, an ethics without salvation that differs from the ethics of promise (the researcher is rewarded for his construction of the object) (Iglesias, 2010).

And an ethic of the foundation (the researcher follows a perfectly clear path; divine, cosmic, biological, sociological, psychological). It is an ethic in which the researcher is aware once and for all that “nothing will be rewarded, everything will be forgotten, we are all researchers because we are all lost” (Michellini, 2010). Therefore, rather than building a study object, we rebuild something that had already been built, but was destroyed, forgotten, or lost.

In the case of the governance of sociopolitical attitudes, it is necessary to consider scenarios in which they emerge and develop, although they have this transdisciplinary faculty, attitudes are constructs elaborated from social psychology, but with respect to phenomena that other disciplines such as sociology study and political science (Bassols, 2011).

The most basic scenario in which attitudes grow is psychological. In this sense, there are four elements that make up the psychological attitudinal construct: 1) extraversion, 2) neuroticism, 3) psychologist and 4) emotionality, the latter being the one most associated with cognition and behavior. However, the psychological elements are insufficient when defining responsibilities of exclusion, marginality or vulnerability. It is the psychosocial scenarios that will link opportunities with capacities, opportunities that the State offers with respect to the capacities that society develops and that is assumed as local development (Ballard and Jones, 2011).

In this way, 1) belonging, 2) categorization, 3) representations and 4) identity are central pieces in the conformation of a social subject, a structuring structure of power and influence that spreads in the problems of security and sustainability, as well as public health

In this psychosocial setting, attitudes were developed, although they moved towards socio-political settings, the psychosocial elements highlight the importance of groups and their processes of exclusion and inclusion, marginality and vulnerability. It will be the sense of belonging that will explain the differences between dominated groups and the categorization will define the relationships between individuals with respect to their expectations in the groups to which they belong or want to belong (Brenner, 2011).

Conflicts between individuals as in groups will be settled from their nuclei of central and peripheral representation, objectification and anchoring will determine not only the current differences, but the future asymmetries that are inherited, or are acquired. In this way, attitudes can move as dispositions towards sociological settings. The habitus are explained by provisions that reflect attitudes for or against issues, individuals, groups, processes or symbols (Guarneros, 2011).

Sociological scenarios such as 1) habitus, 2) capitals, 3) fields, and 4) reproduction explain not only the process in which attitudes are power and influence bearers, but also anticipate the transformation of dominated actors into domi-

nant ones, not they only anticipate the reproduction of social domination, but also predict the conversion of attitudes that would generate dispositions and action devices (Davies, 2011).

These are four currencies that make up a system of psychosocial and sociological domination of one group in relation to another, it could well be the relationship between rulers and ruled, although this would suppose that the sociological scenario is symbolic and inexorable to economic production relations (Ostrom, 2014).

Rather, attitudes are symbolic dispositions and devices of social change. In this sense, as provisions and devices favor the establishment of authoritarian and democratic regimes, although due to the degree of deliberation, they are primarily authoritarian propaganda devices.

In authoritarian settings in which there is nothing but hegemonic ideology, the formation of attitudes is anti-propagandistic, as oppression intensifies, participation is accentuated in nonconformity. The illegitimacy of the authoritarian regime is prolonged along with dissent, the competition for power is nullified by virtue of the emotionality of attitudes that support new insurgencies that overthrow the regime.

The formation of socio-political attitudes does not envisage changes, since they are part of the ideology of the regime, but the emergence of dissident attitudes fosters the scenario of conflict and disagreement that democratic ideology will anticipate (Dorantes, 2012).

In any of its forms, authoritarianisms generate dissident attitudes, although there are partisan, or non-partisan, groups to the ruling regime, dissent proliferates in oppressed civil society (Cabanelas, Cabanelas, Somorrostro and Lampón, 2014).

Consequently, the formation of attitudes is constituted as a network of provisions that disseminate the dissatisfaction with the regime and the possible overthrow, although the resources for this purpose exacerbate the unrest and promote change, the provisions are no longer isolated entities and have become transformed into an information conglomerate that not only establishes a liberating agenda, but also promotes a political identity that legitimizes collective action and social mobilization against the regime (Guerrero, 2008).

The power of attitudinal networks consists of action rather than deliberation, however, the consensus to overthrow the regime or delegitimize it before the adherents and sympathizers is a company that derives from provisions in favor of the media and the participatory agenda

In this way, the formation of dissident attitudes becomes established and even conformist before the advent and establishment of a system of partisan competition, alternation of power, diversity of ideologies, election of majorities and respect for minorities. These are the democratic forms of state and gov-

ernment regimes, as well as the media and propaganda legitimization systems against which organized civil spheres will generate a ubiquitous agenda (Chavarría, 2013).

The formation of sociopolitical attitudes is created in any political system, established in democratic regimes and consolidated in dissent as in the emergence of a consensual identity, no longer imposed or mediated by television, radio, press, cinema or the Internet, but established by the reduction of society to groups and these to individuals who are instantly apolitical, but activists and promoters of an agenda in which issues must be accessible to the majority (Ferrari, Bazán and Logiúdice, 2014).

In the framework of attitudinal theories, attitudinal change refers to emotions and affections resulting from individual acts and for which people feel responsible. It is also about the social influence that membership or reference groups exert on individuals. Or, the reception of persuasive messages oriented to the central reasoning, or persuasive messages directed to the peripheral emotion. In general, the attitudinal system is sensitive to the instability of the object and to the cognitive variations that affect the consistency, stability, prediction, competence or morality of the individual (Rius, 2014).

The review and state of knowledge of attitudinal systems can be carried out considering the approaches of the Theory of Cognitive Dissonance (TCD) of León Festinger, the Theory of Reasoned Action (TRA) of Icek Ajzen and Martín Fishbein, the Theory Planned Behavior (TPB) by Icek Ajzen, the Theory of Probability of Elaboration (TPE) by Richard Petty and John Cacioppo and the Theory of Spontaneous Processing (TSP) by Russell Fazio.

Attitudinal theories hold that in individuals, groups, and societies, the dispositions that determine their intentions and behaviors are deliberately formed and spontaneously activated. Even these provisions indicate changes in consumption (Rottenbacher and De la Cruz, 2012).

Theory of Cognitive Dissonance explains the dilemmas of decision, choice and action allusive information does not necessarily convergent with our opinions. The TDC is inherited three paradigms; free change, induced process and forced justification. The TDC has focused its development on change and reduction of attitude from free change. The TDC raises discrepancies between cognitive schemas and the information generated by said discrepancy. A message that is consistent with expectations will generate consistent responses (Rosas, Calderón and Campos, 2012).

If the scientific information is in accordance with the attitudes of the recipient, then a deliberate and convergent response will be generated with the information that deals with water availability.

The Theory of Reasoned Action (TRA) states that attitudes are the result of beliefs about information from various sources such as the media or the people

with whom the individual relates. In allusion to the construction of a public agenda, the media broadcast issues that individuals process through their attitudes. As messages regarding a topic penetrate the media, people evaluate the information and associate it with experiences (Albacerrín, Wallace and Hart, 2012).

In this way, attitudes, according to TRA, are formed following a selective information process in which beliefs delimit issues and transform information into risks or benefits that individuals will associate with behaviors. In this sense, the agenda is built following the assumption around which the notes, editorials, columns, reports, newscasts, programs or spots activate evaluations that will transform them into objects of certainty or risk (Vargas, 2008).

At this stage, attitudes will disseminate information and categorize it into a continuum of dispositions ranging from strongly disagree to strongly agree. This is a general evaluation that serves to decide regarding said surrounding information (Gupta and Pahl, 2013).

The TRA unlike the TDC raises that the dilemmas can be reduced if the behavior is considered as a product of beliefs, evaluations, perceptions or norms. Deliberate behavior is fostered by beliefs around the availability of resources (Zamudio, 2012).

Both theories, TRA and TDC consider that attitudes are essential for the explanation of deliberate behavior, both consider that all reasoned action implies an action-execution program in which each person adjusts to the designs of collective reason in around the optimization of resources (Torres, 2013).

The TRA maintains that attitudes are mediators of the effect of beliefs on intentions and behaviors. An increase in beliefs increases dispositions toward specific and deliberate decisions and actions. It is a process that goes from the general in terms of beliefs to the particular in terms of intentions and actions. However, the predictive power of general beliefs is limited by the specificity and one - dimensionality of attitudes. Since attitudes transmit the effect of beliefs, they delimit their indicators in probable dispositions to be carried out.

TRA also explains the diffusion process since the subjective norm, another component of the deliberate model, is related to attitude and intention. Following the same example, the issues broadcast by the media are again processed by the group and through the rules infiltrate the decisions. The TRA also considers that attitudes and norms, being linked to intentions, contribute to the deliberate processing of information, although beliefs are the main filter, attitudes define the situation and, based on this, the decisions to carry out a behavior (Ajzen, Joyce, Sheikh and Cote, 2011).

However, the transition from general information to favorable or unfavorable provisions merited a series of criticisms that led to the rethinking of the deliberate model into a planned one.

The Theory of Planned Behavior (TPB), proposes that the information is selected by the individual to such an extent that only that relative to contingent responses would determine the associations between evaluations and dispositions in reference to decision making (Albacerrín and Wyer, 2011). In this sense, the construction of the public agenda would be the result of delimited and planned information. In the case of participatory and deliberative democracy, the TPB would explain the hypothesis of elective decision as information rather than discussion of the same fosters an intention and voting behavior.

The TPB considers specific and delimited beliefs in a space and time as the indirect determinants of planned behavior. Beliefs regarding norms, perceptions and attitudes are directly and indirectly related to behavior. Such a relationship is mediated by attitudes towards planning such behavior.

The specificity between beliefs, perceptions, attitudes, decisions and behaviors lies not only in the psychological content but also in the deliberate and planned context. That is, it supposes a scenario in which random events coexist with events controlled by personal planning and would insist on a specific scenario that would affect rational evaluation (Ruiz, Sanz and Tavera, 2010).

TPB notes that the effect of beliefs on behavior is mediated by attitudes and perceptions of control. In a contingent situation or event, the perception of control increases its predictive power of intentions and behaviors if and only if it interacts with specific dispositions (Hughes and Barnes, 2011). As the perception of control decreases, its relationship with attitudes makes a spurious effect on decisions predictable. Necessarily, the deliberate and planned process of decision making, and implementation of strategies requires a perception of control consisting of the disposition towards the object.

However, the surrounding information, being emotional rather than argumentative, generates an asymmetric public opinion with the platforms that consider education as the system of redistribution of wealth. That is why that the TPB was supplemented by the Theory of Spontaneous Processing (TSP).

The TSP assumes according to which the attitudes, rather than being formed or delimited, are activated by stimuli in the individual's memory. In other words, the decision of each person is directly connected to the past, without cognitive intermediates (Sommer, 2011) the TSP assumes that the generality of the information facilitates the recall of experiences and the consistent association of these with behaviors.

The diversification of information activates meaningful memories, even if it implies their accessibility. Automatic processing is more likely in those who have accumulated do information (Albacerrín, Wallace and Hart, 2012). In contrast, those who cannot decode the surrounding information have limited access to it and their attitudes, when not activated, will inhibit systematic behavior (Brenner, 2010).

Another critical aspect of the TSP is that both experiences and information are significant because they have an affective rather than a cognitive component. People tend to remember molar rather than molecular events. Those experiences that were significant are stored in memory and are activated every time a stimulus links them to spontaneous actions (Fazio, 2011). In a way, TSP explains the effectivization of information and exalts it about rationality, although it does not explain what happens to the messages that incite discussion. In this sense, a deliberative democracy would have no place in the spontaneous processing model, the messages regarding the benefits and costs of political decisions would be stored and used as heuristics. Public deliberation would be reduced to images or schemes from which actions would be determined.

Unlike TDC, TRA, TPB and TAT, TSP maintains that the main cause of a poorly defined and rather improvised action in the meaning of previous experience with the attitudinal object. The prediction of behavior should not be sought in the reception of information, but in its symbolization, meaning and sense (Zúñiga, 2011).

The TSP raises attitudes because of the activation of experiences with the attitudinal object. Attitudes are associations between evaluations of objects. A negative evaluation increases the disposition and with it the spontaneity of the behavior.

The TSP explains the peripheral process proposed by the Theory of Probability of processing (TPP). If the information includes more schematics and images than reasoning, then it is a peripheral processing that will guide behavior, even in a systematic way, but by not questioning the information, the possibility of change will be minimal (Ajzen, Joyce, Sheikh and Cote, 2011). In contrast, the deliberation of the information, resulting from the need to process said content, will force the discussion of topics, messages or opinions. Such dynamics allow new approaches as a result of the dialectic between persuasive systems.

The TPP assumes that attitudes are only intermediaries between the information issued by the media and the exchange actions. In this model, deliberate, planned, and spontaneous prosecutions are complementary and depend on the message rather than on groups or technologies.

However, in the current context, Information and Communication Technologies have diversified, fragmented, specialized, synthesized and stored all kinds of information in such a way that it was essential to build a new model to explain the incidence and not of the information itself, but of the technology that emits or processes it so that individuals aspire to manage it.

The cognitive processing of information is explained by the TPP in which the images are related to emotions and the data with reasoning. The TPP explains the processes of attitude towards objects that, due to their discrepant nature, promote an elaboration that can be emotional or rational, but that each

individual assumes as a symbol that they would locate on the periphery of their cognition and, after a systematic deliberative process, will adopt as a central argument of their decisions and actions (Ajzen, Joyce, Sheikh and Cote, 2011). The TPP analyzes controversial attitudinal objects in which the position of the recipient will be oriented based on their elaborate acceptance or rejection of information from a source that, due to its degree of specialization and reliability, will foster the need for cognition. The TPP maintains that the images will be subject to scrutiny when their source of emission is unknown and unreliable.

Since emotions only activate a peripheral process in which representation is anchored to a core of meaning. Being a peripheral imaging process, emotions constantly change. Their intermittency is caused by scattered symbols and meanings which vary depending on the situations.

The TPP maintains that human behavior is the result of an emotional activation stored in memory and linked to the future actions of people.

From an informative stimulus, individuals adopt symbols that, when protected, will activate future behaviors in unstructured situations, but with duly significant objectives (Hughes and Barnes, 2011). This is how the improvised attitude would have dimensions indicated by associations between consumption and evaluations. Since the TPP proposes the evaluation-action convergence, it is pertinent to include items that include beliefs and evaluations towards the attitudinal object. The attitudinal approach of their improvisation is based on beliefs since they determine them.

The TPP, by proposing the study of peripheral and central processes, opened a field that the Theory of Acceptance of Technology (TAT) links technology and the consumer through the processing of information perceived as useful and accessible. Attitudes, from the TAT approach, are intermediaries between expectations of utility and decisions to use a technology or electronic device.

In reference to the construction of the public agenda, attitudes towards the acceptance of technology, mainly its accessibility and utility, are relevant in a cyber-participatory democracy since public opinion in social networks is the means in which evaluation of public policies determines social judgment. The TAT assuming that attitudes are filters of information related to the usefulness of a technology, assumes that democracy depends on the technological and cybernetic processing of information. Faced with such a panorama, attitudes and decisions are only filters (Fazio, 2011). The information circulates on the Internet and is available regardless of the attitude or the decision of the users, it appears unexpectedly in the same way that the now cybernetic public agenda no longer depends on the mass media, but on cybernetic technological devices. As such technology is perceived as accessible and useful, it no longer generates expectation, but rather acceptance, adoption and addiction. Such a process

further reduces the deliberative political or civil sphere by replacing them with a sphere of peripheral opinions and expressions.

Attitudes towards technology, its usefulness and ease of use have been highlighted as an essential component in the model that explains the incidence of external organizational factors in the use of technology.

It is a theory around which the process of technology adoption of two types of users is explained according to their degree of association between the evaluations they make of their technological devices, their impact on personal performance and their complexity of use. In the first instance, utilitarian users are identified by their opinions regarding technology as an end since they consider it the key link in human evolution. In contrast, the self-taught user who considers technology to achieve a certain goal.

Criticisms of theories lie in the technical process of technology adoption. If the TAT argues that training and training are elements key in a technology adoption, then the self - learning seems to boil down to the use of advanced strategies seeking information that would foster competitive advantages in users referring to those who have been excluded from Technologies of Information and Communication and are immersed in the digital divide between generations (Monsivais, 2014).

However, criticism, TAT seems to be closer to the core processes and rational rather than peripheral and processing emotional information. The inclusion of variables that explain the affects towards technology would explain the barriers that inhibit the adoption of the Internet as an instrument of expressiveness and critical thinking (Guerrero, Gerritsen, Martínez, Salcido, Meza and Bustos, 2010).

The TAT assumes that attitudes are considered as mediators of perceptions about behavior. That is, the expectations that are generated around surrounding information are processed as categories to spread in decision-making and consequent actions. TAT states that the adoption of technology is the result of a deliberate, planned and systematic process. In this sense, attitudes activate information related to the use of computers which varies according to their capabilities, or they affect consumption decisions that have been generated from expected benefits or accessibility to the use of technologies.

3. Attitude studies

Attitudes were found to be part of psychological, psychosocial, socio-political and political processes around which they reflect the existing relationships between authorities and citizens. In the framework of establishing an agenda, this work describes the informational context and anticipates exclusion scenarios

that would define the asymmetries between the actors regarding public peace, civil security, collective health and sustainable local development. In this way, governance seems to emerge from a sociopolitical identity, although not determined by a reflexivity of the consensus, but by a regulation of the media.

In theory and models, attitudes have been considered as mediating factors of the influence of perceptions on behavior (Hernández, 2020). However, as psychological studies of attitudes have been developed, they include emotional factors that determine more efficient behaviors. In this sense, the revision of the state of knowledge is necessary since information processing predicts decision-making and consequent action based on the interrelation of perceptual and emotional factors. This is how the revision of theories, models and studies of attitudes towards information to highlight the axes of discussion and anticipate future scenarios of debate; theoretical, conceptual, methodological and statistical. Such an exercise will establish the scope and limits of attitudes as mediating variables, as well as their probable development as evaluative categorizations of information.

In the case of the attitudinal models it has erected four preponderant models.

The hypodermic model has raised the impact of messages and content on the perception of the audiences that it considers to be manipulee, controllable and predictable. The audiences, from this model, are an extension of the individuals since, if they are passive and helpless before the onslaught of the messages, the audiences are prone to persuasive discourses as deterrents of public opinion leaders, however the hypodermic model does not contemplated the incidence of the groups with which the individual interacts or wants to interact (Hernández, Robles and Mella, 2010).

The model of social influence remedied the lack of the hypodermic by pointing out that the mere presence of a person who is strange or close to the individual affected their perceptions, beliefs, attitudes, decisions and behaviors. The emphasis on the other opened the debate around the mediation of the influence of the media on the dynamics of the groups and of these on the lifestyle of the individual. Such a process was formulated in dichotomous terms by postulating that messages against the group norm would have a greater rejection than those content adjusted to the uses and customs of group opinion leaders. However, the leaderships are influenced by the bases. This caught the attention of the studies in the selection of the information since the exhaustive exposure to messages is a function of the beliefs and perceptions derived from the group norms. Furthermore, the model of social influence supposes the direct and horizontal transfer of information in which public opinion leaders would mediate messages addressed to audiences. By reversing this scheme, the double flow model was formulated to explain the drawbacks of using leaders as mediators of information. Based on this model, the hypothesis around which

the media influence audiences and social influence was restated since they seem to follow vertical information processes rather than horizontal and emotional rather than deliberate ones (Wee, Hoc, Keat, Yee and Hin, 2010).

The selective disclosure model demonstrated the assumption that audiences make their decisions in risky situations. Or, when decisions require substantiation, messages justify decisions made in situations of uncertainty. From the point of view of the selective model, the media and audiences are central elements of communication processes, but such a relationship is not necessarily causal, although certain messages manage to penetrate the preferences and especially the decisions of the audiences. The selection of information, according to the expository-selective model, indicates an interpersonal process in which information is gradually disseminated to regulate the decisions and behaviors of individuals through group norms (Shroff, Deneen and NG, 2011).

Finally, the model of diffusion of innovations maintains that, as information is disseminated through various channels, the information is available for reinterpretation and redistribution among individuals rather than in groups. Despite the norms, individuals are more exposed to the influence of information since they are immersed in a vertical dissemination system in which anyone will transmute the content if it overcomes the communication barriers between their peers (Uvalle, 2011).

The innovative diffusion model involves four moments; access, conviction, acceptance and reevaluation. At each stage, the individual seems to detach himself from the group norms when processing the information in a way that allows him to compete for the dissemination of information that other individuals with other media have already implemented (Ruiz, Sanz and Tavera, 2010).

The attitudinal models consider the audiences as receivers of information that can be disseminated if: 1) asymmetries are established between the actors, 2) informative counterweights are established and 3) informative ventures are generated. Each of the phases involves the deliberate, planned, and systematic construction of information as provisions for insecurities, risks, and uncertainties (Rivera, 2020).

Attitudinal psychological studies have focused on its conceptualization, training, activation, accessibility, structure, function, prediction, change, inoculation, identity and ambivalence. Attitudes have been defined from affective and rational dimensions. Both dimensions are the result of experiences and expectations. This implies its structure: one-dimensional or multidimensional that is configured in exogenous and endogenous factors. That is, when attitudes activate decisions and behaviors, they cause a peripheral, emotional, spontaneous, heuristic and ambivalent process. In contrast, when attitudes transmit the effects of values and beliefs on intentions and actions, they are endogenous

mediators of a central, rational, deliberate, planned and systematic process (Mendoza, 2011).

Psychological studies have shown significant differences between attitudes towards people and attitudes towards objects. The former refers to stereotypes or attributes and the latter refer to evaluations or dispositions. In both, ambivalence is an indicator of change when beliefs and evaluations interact, forming negative and positive dispositions towards the object. Conflicts are formed within the components formed by beliefs towards the object. Resistance to persuasion is a consequence of attitudinal ambivalence. If the environment threatens the formation and function of attitudes, these adapt the individual to contingencies. In this way, attitudes have two essential functions: selfish and utilitarian (Espinal and Gutiérrez, 2014).

Attitudinal studies regarding the impact of the media on the construction of public agendas have established five models around which the construction of public opinion is explained in reference to local and global issues that public policies include in their processes of governance. In this sense, the relationship between the political sphere and the civil sphere can be explained from the formation of attitudes as indicators of public opinion on the issues that the media broadcast in a locality (Brenner and De la Vega, 2014).

Studies related to the construction of a public agenda have focused their analysis on the relationship established by audiences as media. Thus, audiences have been categorized according to their socioeconomic level, degree of expectation, or local proselytizing (Taguenca, 2012).

However, the information that the attitudes transfer and categorize for decision-making can be generated by direct economic benefits such as contests or raffles, although the principles that guide the behavior of the individual before the group of belonging or reference when interacting with the attitudes They also generate decisions on the use of information that will affect specific actions for the use of technology (Ozer and Yilmas, 2011).

Unlike the study carried out by Wee, Hoc, Keat, Yee and Hin (2010) in which they established direct effects of the perceptions of utility and ease on attitudes, Iconaru (2013) found that the expectations of use had an impact on the benefits expected and these about attitudes regarding the intention to use technology. That is, the deliberate, planned and systematic process of information processing through a technology did not start, like the other research cited, from the interrelation between perceptions, but from the influence of capabilities on benefits.

Tavera Sánchez and Ballesteros (2013) corroborated Iconaru's (2013) finding but added the confidence factor as a mediator between perceptions and attitudes. This suggests that attitudes transfer not only expectations of accessibil-

ity or benefit, but also spread a positive organizational climate that significantly increased the categorization of information through a technology.

In summary, the state of knowledge has advanced towards the inclusion of positive psychological factors that explain the exponential increase in the acceptance of technology and its adoption in order to process the surrounding information in categories that facilitate the deliberate, planned and systematic use of electronic devices (Amemiya, 2020).

In the framework of attitudinal theories, attitudinal change refers to emotions and affections resulting from individual acts and for which people feel responsible. It is also about the social influence that membership or reference groups exert on individuals. Or, the reception of persuasive messages oriented to the central reasoning, or persuasive messages directed to the peripheral emotion. In general, the attitudinal system is sensitive to the instability of the object and to the cognitive variations that affect the consistency, stability, prediction, competence or morality of the individual (Ozer and Yilmaz, 2011).

Attitudinal change is related to the deterrent principle of inoculation. Before the persuasive message attack, the perception of threats, risk and uncertainty is induced. In general, overexposure to persuasive messages induces high elaboration and with-it persuasion. The massive issuance of persuasive messages, motivation, and consistent driving skills can lead to helplessness. That is, in the face of the wave of information, people reduce their perception of control and tend to believe that events are incommensurable, unpredictable and uncontrollable. Or, individuals form an identity that consists of identifying with a group in reference to an out-group. In the process of helplessness, the individual builds the change of attitude and its reinforcement of hopelessness. In the identity process, it is the group that influences the person's attitudinal change. Helplessness is a process of self-validation or self-fulfilling prophecy. In contrast, identity is a convergent validation of group norms (Sommer, 2011).

The consistent change in attitudes is related to its multidimensional structure resulting from the majority pressure. The diversity of dimensions implies a consistent construction of attitudinal change. In other words, attitudes assume a function of internalized responses to constant situations framed by the mass media (Gasca and Olvera, 2011).

The social influence of the group of belonging or reference alludes to the majority norms and the minority principles oriented to attitudinal change. The influence of the majorities fosters individual conformity and minority principles, conflict and attitudinal change. Recently, minority style has turned out to be the most permanent factor of social influence and attitude change. In other words, the construction of majority consensus seems to have an ephemeral effect and the construction of dissent seems to offer a constant change (Nagendra and Ostrom, 2012).

Attitudinal theories hold that in individuals, groups, and societies, the dispositions that determine their intentions and behaviors are deliberately formed and spontaneously activated. Even these provisions indicate changes in consumption (Porras, 2011).

The models exposed in reference to the construction of the public agenda through citizen opinion have conceptualized attitudes as intermediaries of deliberate or automatic, central or peripheral, diversified or selective processing. In this regard, the incidence of group norms has been reduced to a minimum while discussing the issues has been multitude to by heuristics or emotions. The substitution of deliberate processing for spontaneous processing has influenced the emission of messages whose content has been more schematic than discursive (Tucker, 2010).

The predominance of images over logical reasoning explains the acceptance of technologies and electronic devices. In this sense, the construction of the public agenda is imbricated by the perception of accessibility and utility. Evaluations regarding the benefits of a technology, including the diversification of information, explain the substitution of the public square or agora by digital social networks (Hoekstra, 2011).

If in deliberative democracy the attitudes that processed information were a conglomerate of affects, intentions and reasons, now cyber democracy emphasizes the emergence of useful expectations (Pérez, 2020). The difference is substantial: the first involves an expansive categorization where explicit as implicit attitudes are part of an information network. In contrast, the second involves an internal automatic process that is not deliberate and therefore not very selective. Even semi-automatic processing would involve analogical arbitrariness. That is, information is evaluated from images without an analysis of its content. Democracies in the future, according exposed attitudinal processes are involved with future actions in that attitudes processed automatically give or semi-automatically are influenced by information that in the past was linked with improvised behaviors.

In the present review of theories of attitudes, it was established that 1) they deliberate, planned and systematic processes of technology adoption from information processing are explained. In such processes, attitudes contribute significantly to the predictive power of perceptions of behavior; 2) and explain incidence perceptual factors on behaviors through attitudes (Anguiano, 2020). That is, the surrounding information generates expectations that will influence specific actions through the categorization of said information and 3) they explain the inclusion of emotional factors that, when interacting with perceptions and attitudes, determine unforeseen behaviors. This is so because individuals are immersed in group dynamics and organizational climates in which human relationships influence decisions on the use of information.

Regarding the models of attitudes reported by the state of knowledge 1) they explain intentions of using technology from perceptions of utility and ease of use. This is so because information is processed through technology, but being categorized underlies the relevance of the activities as mediating variables; 2) they explain the inclusion of positive psychological factors such as the confidence that, when preceding attitudes, generate an organizational climate favorable to innovation or performance efficiency, and 3) they explain the convergence of a deliberated, planned and systematic acceptance of technology with a virtuous circle of factors oriented to organizational satisfaction or happiness (Limón, 2020).

However, theories, models, and studies of attitudes towards information 1) only explain the dependency relationships between “rational” or “emotional” variables in the face of available and actionable information in some technology that invariably involves the individual in a group dynamics of productivity, efficiency or happiness; 2) they explain the incidence of individuals in groups, but not the influence of groups in internal processes; rational or emotional. This means that theories and models advance towards the explanation of the inverse process in which group dynamics promote productive, efficient or happy individual behaviors. Perhaps this is why so recent studies have included a positive psychological factor that opens discussion torn or acceptance of technology and 3) and explain virtuous circle of productivity, efficiency and happiness, although processes alternate are not discussed in which the information is not necessarily processed through a technology.

4. Method

Design. An exploratory, cross-sectional and correlational work was carried out with a sample of 100 students ($M = 24.31$ $SD = 3.21$; $M = 9'975.32$ $SD = 743.23$ monthly income) from a public university in central Mexico, considering prolonged confinement, as well as the intensive use of electronic technologies, devices and networks.

Instrument. The Attitudes Scale towards the Pandemic EAP-21) was built, which includes 21 assertions around three preponderant dimensions; emotional-affective-sentimental (“The coronavirus affects consumers”), cognitive (“The pandemic is an effect of climate change”) and intentional-behavioral (“Ecologists work more in this confinement”). All items are answered with one of five options ranging from 0 = “not at all likely” to 5 = “quite likely”.

Procedure. The invitations were sent to the institutional emails of the respondents. Once the acknowledgments were received, the informed consent was sent, highlighting the non-payment for responding to the questionnaire, as well

as the guarantee of confidentiality and anonymity both in the coding and in the interpretation of the responses. The variables were operationalized considering their definition, indicators and Likert-type scale (see Table 1).

Table 1. Operationalization of variables

Variable	Dimension	Definition	Scale
Attitudes toward COVID-19	Formative	Refers to associations between dispositions towards objects, processes, or people	0 = “not at all likely” to 5 = “quite likely”
Emotional, affective, sentimental towards COVID-19	Reflective	Refers to associations between dispositions of emotions, feelings or affections towards people, processes or objects	0 = “not at all likely” to 5 = “quite likely”
Cognitive toward COVID-19	Reflective	Refers to associations between dispositions of reasons or motives towards people, processes or objects	0 = “not at all likely” to 5 = “quite likely”
Intentional toward COVID-19	Reflective	Refers to associations between dispositions of intentions or probable behaviors to be carried out with respect to people, processes or objects.	0 = “not at all likely” to 5 = “quite likely”

Source: Elaborated with literature review

Analysis. The data were processed in the statistical analysis package for social sciences version 23.0 considering the requirements of normal distribution, reliability, adequacy, sphericity, validity, linearity, normality and independence for the structures of trajectories and relationships between the variables in order to test the null hypothesis of significant differences between the structures reported in the literature with respect to the observations made in this work.

5. Results

Table 2 shows the values of normality, reliability and validity among the variables that reflect the responses to the items that measure attitudes towards the

pandemic, confinement and government action as a civilian in the face of health and economic crises. The normal distribution values suggest that the responses of the respondents to the scale reach sufficient values to be considered in more robust analyses. This is the case of the reliability of the scale, which reached a minimum value essential to establish the internal consistency of the instrument. The normal distribution and the internal consistency of the scale guided the validity of the instrument. The correlation values between the subscales and the items suggest a convergence of the indicators on the three factors: emotional, cognitive and intentional. In other words, attitudes towards COVID-19 make up a three-dimensional structure that segments respondents into three factors in the face of the pandemic.

Establishing the exploratory factor structure of the three preponderant factors in relation to the 21 indicators, we proceeded to estimate the relationships between these three dimensions related to emotional, cognitive and intentional attitudes which explained 35% of the total variance. All three established factors suggest that the pandemic impacted respondents emotionally, cognitively, and intentionally. It then means that attitudes towards COVID-19 make up a structure of affective, motivational and decisional responses that the respondents activated in the face of the health and economic crisis. The impact of the pandemic on the sample surveyed can be seen in the associations between the factors: the cognitive factor was slightly related to emotions, but they guided the intentions to carry out a specific action; the emotional response to the pandemic was also linked to decisions to take action in the face of the health crisis (see Table 3).

The relationship structure weighs the inclusion of another factor that the literature identifies as dispositional ambivalence to account for those attitudes against and in favor of an object which may be the case of the pandemic. In other words, on the one hand, negative provisions are built in the face of the health and economic crisis, but also unusual work opportunities such as messaging are opened. In this way, the possible emergence of this fourth factor was observed, although adjusting the three factors would also be an option to increase the percentage of explained variance. The relationships between emotional, cognitive and intentional factors suggest a robust structure of attitudes towards the pandemic. The responses to the instrument suggest an attitude consistent with three factors that explain the impact of the pandemic on the sample surveyed. Contrasting the scale in other samples or scenarios will allow a higher percentage of variance to be achieved. The relationship between the instrument and others proposed to measure the impact of the pandemic on individuals will make it possible to achieve a map of representations that would explain the responses of academic sectors to the health crisis.

Table 2. Descriptive of the instrument

<i>Code</i>	<i>Subscale</i>	<i>Mean</i>	<i>Deviation</i>	<i>Alpha</i>	<i>Emotional</i>	<i>Cognitive</i>	<i>Intentional</i>
	<i>Emotional</i>			, 781			
<i>r1</i>	Coronavirus affects consumerists	4.32	1.34	, 762	, 365		
<i>r2</i>	The pandemic subtracts people's environmentalism	4.15	1.81	, 703	, 397		
<i>r3</i>	Confinement is a solution to contamination	4.67	1.09	, 771	, 380		
<i>r4</i>	The use of masks is for environmentalists	4.83	1.78	, 751	, 365		
<i>r5</i>	Asymptomatic also pollute	4.05	1.56	, 743	, 387		
<i>r6</i>	Infected also contaminate	4.32	1.34	, 702	, 370		
<i>r7</i>	Quarantine is resigned to mobility	4.34	1.21	, 713	, 365		
	<i>Cognitive</i>			, 798			
<i>r8</i>	The pandemic is an effect of climate change	4.76	1.01	, 743		, 317	
<i>r9</i>	Animals and plants live with coronaviruses	4.93	1.54	, 715		, 396	
<i>r10</i>	The coronavirus made it possible to reduce emissions	4.36	1.34	, 703		, 380	
<i>r11</i>	Confinement is coexisting with species	4.16	1.55	, 762		, 385	
<i>r12</i>	Quarantine also affects species	4.30	1.76	, 781		, 394	
<i>r13</i>	The vaccine is in nature	4.19	1.80	, 764		, 372	
<i>r14</i>	Masks saturate the environment	4.03	1.25	, 768		, 367	
	<i>Intentional</i>			, 783			
<i>r15</i>	Ecologists would be relevant in this confinement	4.17	1.54	, 767			, 360
<i>r16</i>	Environmentalists would contribute in this quarantine	4.15	1.61	, 770			, 386
<i>r17</i>	Recyclers would help in this closure	4.15	1.17	, 762			, 369
<i>r18</i>	Savers would emerge in this health crisis	4.10	1.82	, 751			, 375
<i>r19</i>	Pedicabs would be essential in this pandemic	4.03	1.51	, 751			, 395
<i>r20</i>	Travidrive would be indispensable in this contingency	4.07	1.63	, 703			, 394
<i>r21</i>	Masks would contaminate in this epidemic	4.11	1.50	, 732			, 393

Note: Made with the study data. Method: Main axes, Rotation: Promax. Emotions (16% of the total explained variance and alpha of, 780), Cognitive (12% of the total explained variance and alpha of, 765), Intentions (7% of the total explained variance and alpha of, 753). All items are answered with one of five options, ranging from 0 = "not at all agree" to 5 = "quite agree".

Table 3. Relationships between variables.

	<i>Half</i>	<i>Deviation</i>	<i>Emotional</i>	<i>Cognitive</i>	<i>Intentional</i>	<i>Emotional</i>	<i>Cognitive</i>	<i>Intentional</i>
<i>Emotional</i>	23.12	13.24	1,000			1,986	, 645	, 532
<i>Cognitive</i>	22.35	15.46	, 325 *	1,000			1,768	, 418
<i>Intentional</i>	25.46	14.37	, 478 ***	, 541 **	1,000			1,689

*Note: Made with the data from the study; * p <, 01; ** p <<, 001; *** p <, 0001*

The adjustment and residual parameters [$\chi^2 = 234.13$ (24 gl) $p >, 05$; CFI = , 990; GFI = , 999; RMSEA = , 008] suggest the non-rejection of the null hypothesis regarding the significant differences between the reflective trajectory structure subtracted from the literature with respect to the observed relationship structure. The parameters of normal distribution, reliability, validity and adjustment suggest the contrasting of the null hypothesis relative to the significant differences between the theoretical structures reported in the literature with respect to the empirical structure observed in the present work. The non-rejection of the null hypothesis suggests the use of the instrument in other scenarios and samples in order to contribute to the reliability and validity of the scale.

6. Discussion

The contribution of the present work to the state of the question lies in the establishment of the reliability and validity of an instrument that measures attitudes towards the effects of the pandemic on the environment, suggesting the extension of the work towards contrasting the model in others scenarios. Lines of research related to the stigma towards infected, sick and immunized patients will allow explaining the attitude of those who refrain from vaccination, as well as anticipating their emotional, cognitive and intentional responses regarding detection tests, treatment and immunization. Studies related to risk prevention and self-care can increase their predictive power if they incorporate the explanation of attitudes towards the pandemic.

In relation to the theory of attitudes, which highlight the three emotional, cognitive and intentional components, this work has shown the prevalence of this structure of reflective trajectories in a model, but the percentage of total variance suggests the inclusion of an ambivalent factor which would increase

the predictive power of the model. In the virtual classroom the application of this finding in the didactic sequences will allow to establish dynamics oriented towards ambivalence, emotionality and reasoning about its effects on public resources and services. The theoretical frameworks that explain self-care and the prevention of COVID-19 can be fed back with the findings of this study. The association between emotional and intentional factors can reorient research on self-care as part of family support in the face of infection, illness or death from COVID-19. Studies on the stigma of those infected can achieve greater clarification of the relationship between the emotions of the victims of the pandemic with respect to the probability of immunizing those who oppose uncertified vaccines.

As for the studies of attitudes which highlight the hegemony of the emotional component in the event of risk events, this work has shown that it is a multiple dimension in which indicators adjusted to anger, fear or anxiety converge in the face of the effects of pandemic in nature. These results will allow the design of pedagogical sequences related to education for sustainability, mainly regarding risk events. The findings of this work regarding the affective and intentional structure contribute to studies on stress due to confinement of people in closed spaces. Studies of attitudes suggest that they emerge in settings of isolation, but responses to confinement can be associated with stress syndromes such as overwork for fear of losing one's job.

Theoretical, conceptual and empirical frameworks seem to highlight the hegemony of cognitive dispositions to explain the emergence of attitudes to risk events such as a pandemic. In this sense, the present investigation has highlighted the factorial structure that explains the relationships between the affective, cognitive and intentional dimensions as a formative process of dispositions against or in favor of the effects of the coronavirus in nature. The model of attitudes as a structure of three factors that would explain the emergence of a disposition derived from the health crisis can be contrasted with other samples. The empirical test of the three-dimensional model of attitudes will contribute to the discussion about the importance of the prevalence of emotions before the motives with respect to intentions to carry out a specific action to prevent COVID-19.

7. Conclusion

The contribution of the present work to the state of knowledge lies in the specification of a model for the study of attitudes towards pandemic effects in nature, although the research design limited the results to the work setting, suggesting the extension of this to a context of risk events. The instrument used to mea-

sure the structure of attitudes towards the pandemic reached significant values of reliability and validity, considering that it included factors such as emotions, motives, and intentions. The empirical test of the model that includes the three dimensions oriented towards self-care and the prevention of COVID-19 will allow the evaluation of health policies that consist of distancing people and the use of devices such as masks, alcohol gel, face shield and gloves.

In consultative terms, research provides the central elements for the construction of an environmental policy focused on the cognition of dispositions. It is about the design of pedagogical sequences oriented towards local sustainability in the management of municipal resources and services. In other words, from the construction of a public agenda it will be possible to discern between the deliberate, planned and systematic reasoning emerging from the pandemic, confinement and the health and economic crises. The health crisis impacted the cognition, affectivity and intentions of the surveyed sample. The structure of attitudes that was revealed in the face of the pandemic will make it possible to anticipate scenarios of risky behavior or prevention of COVID-19 related to the social distancing policy. The evaluation of the scale in other samples and scenarios will allow progress in the design of a model that explains self-care and the prevention of infections, illnesses and deaths from COVID-19, as well as the rejection of vaccines or the acceptance of immunization. Health policies can be evaluated from the structure of attitudes established in this study.

8. Bibliography

- Ajzen, I., Joyce, N., Sheikh, S. and Cote, N. (2011). "Knowledge and the prediction of behavior: the role of information accuracy in the Theory of Planned Behavior". *Basic and Applied Social Psychology*, 33, 101-117
- Albacerrín, D. and Wyer, R. (2011). "Elaborative and non-elaborative processing of a behavior related communication". *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27, 691-705
- Albacerrín, D., Wallace, H. and Hart, W. (2012). "How judgments change following comparison of current and prior information". *Basic and Applied Social Psychology*, 34, 44-55
- Amemiya, M. (2020). "Retrospective meta-analysis of the random and homogeneous effects of the validity of the risk perception scale". *American Journal of Applied Scientific Research*, 10 (4), 25-35
- Anguiano, F. (2020). "Meta-analysis of the effects of the entrepreneurship on local development: Implications for the COVID-19 coronavirus pandemic". *International Journal of Research in Engineering & Science*, 8 (9), 40-47

- Artaza, O., Toro, O., Fuentes, A., Alarcón, A. and Arteaga, O. (2013). “Governance of healthcare networks: evaluation of the councils integrating the healthcare network”. *Salud Pública de México*, 55, (6), 650-658
- Ballard, R. and Jones, G. (2011). “Inclusion and exclusion dynamics in contemporary urban governance processes in South Africa”. In M. Bassols and Mendoza, C. (coords.). *Governance. Collective theory and practices*. (pp. 235-263). Mexico: UAM- Anthropos
- Bassols, M. (2011). “Governance, a look from power”. In M. Bassols and Mendoza C. (coords.). *Governance. Collective theory and practices*. (pp. 7-35). Mexico: UAM- Anthropos
- Brenner, L. (2010). “Environmental governance, social actors and conflicts in protected natural areas”. *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (2), 283-310
- Brenner, L. (2011). “Challenges for environmental governance in Mexico: The case of the monarch butterfly biosphere reserve”. In M. Bassols and Mendoza, C. (coords.). *Governance. Collective theory and practices*. (pp. 141-175). Mexico: UAM- Anthropos
- Brenner, L. and De la Vega, A. (2014). “Participatory governance of protected natural areas. The case of the El Vizcaino Biosphere Reserve”. *Region and Society*, 26 (59), 183-213
- Cabanelas, P., Cabanelas, J., Somorrostro, P. and Lampón, J. (2014). “Influence of governance on the performance of regional research networks”. *Spanish Journal of Sociological Research*, 148, 3-20 <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.148.3>
- Chavarría, C. (2013). “Social structure and locus of control in schools classified as violent in urban and rural areas. Evidence of their relationship as an input for the promotion of a culture of peace”. *Reflections*, 92 (1), 77-96
- Chavarría, A. (2011). “Keys to public management of water resources. A review of the bibliography”. *Management and Environment*, 14 (1), 7-22
- Davies, J. (2011). “Rethinking networks. Governance as hegemony”. In M. Bassols and Mendoza, C. (coords.). *Governance. Collective theory and practices*. (pp. 37-65). Mexico: UAM- Anthropos
- Dorantes, G. (2012). “Communicative agenda for the successful implementation of public policies”. *Convergence*, 59, 117-139
- Espinal, E. and Gutiérrez, F. (2014). “Organizational survival and social legitimacy. The case of the Medellín pilot public library (1952-2012)”. *Sociological Studies*, 32 (96), 619-647
- Espino, G. (2011). “The transformation of political communication in the presidential campaigns in Mexico”. *Convergence*, 56, 59-86
- Fazio, RH (2011). “A fundamental conceptual distinction... Gone unnoticed”. In R.M. Arkin (Ed.), *Most underappreciated: 50 prominent social psychologists describe their most unloved work* (pp. 72-76). New York: Oxford University Press.

- Ferrari, L., Bazán, C. and Logiúdice, A. (2014). “Social rights and public policies: a social psychology between social self-organization and the exercise of citizenship”. *Athenea Digital*, 14 (1), 69-89 <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenead/v14n1.956>
- Gasca, E. and Olvera, J. (2011). “Build citizenship from the universities, university social responsibility and challenges facing the XXI century”. *Convergence*, 56, 37-58
- Guarneros, V. (2011). “Localism, Neoliberalism and Power: Urban Elites and Cultural Practices in Poland and Mexico”. In M. Bassols and Mendoza C. (coords.). *Governance. Collective theory and practices*. (pp. 177-207). Mexico: UAM- Anthropos
- Guerrero, A., Gerritsen, P., Martínez, L., Salcido, S., Meza, D. and Bustos, H. (2010). “Governance and social participation in water management in the El Cangrejo watershed, in the Autlan de Navarro municipality, Jalisco, Mexico”. *Economy, Society and Territory*, 10 (33), 541-567
- Guerrero, O. (2008). “Reflections on the science of public administration”. *Convergence, Special Number*, 73-90
- Gupta, J. and Pahl, C. (2013). “Global water governance in the context of global and multilevel governance: its need, form, and challenges”. *Ecology and Society*, 18 (4), 53-62 <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05952-180453>
- Hernández, J. (2020). “Specification of a social intervention model against COVID-19”. *Biomedical of Scientific & technical Research*, 26 (83), 62-65
- Hoekstra, A. (2011). “The global dimension of water governance: why the river basin approach is no longer enough and why cooperative action at global levels is needed”. *Water*, 3, 21.46 <http://dx.doi.org/10.3390/w3010021>
- Hughes, S. and Barnes, D. (2011). “The dominance of associative theorizing in implicit attitudes research: propositional and behavioral alternatives”. *Psychological Research*, 6, 465-498
- Iconaru, C. (2013). “The moderating role of perceived self-efficacy in the context of on-line bullying adoption”. *Broad Research in Accounting, Negotiation, and Distribution*, 4, 20-29
- Iglesias, Á. (2010). “Strategic planning as an instrument of public management in local government”. *Management Notebooks*, 10 (1), 101-120
- Limón, G.A. (2020). “Specification of a model of need for information about COVID-19 coronavirus”. *International Journal of Social science Studies*, 8 (6), 1-5
- Mendoza, C. (2011). “Migration, governance and governability: reflections on the scale, place and spaces of migrants in the political sphere”. In M. Bassols and Mendoza, C. (coords.). *Governance. Collective theory and practices*. (pp. 209-233). Mexico: UAM- Anthropos

- Michellini, J. (2010). “Territorial governance, local initiatives and urban development: the cases of Getafe and Alcazar de San Juan”. *Bulletin of the Association of Geographers Españoles*, 54, 175-201
- Monsivais, A. (2014). “Deliberation as a democratic control mechanism: analytical people and emerging issues”. *Mexican Journal of Sociology*, 76, 471-499
- Moulaert, F., Parra, C. and Swyngedouw, E. (2014). “Cities, neighborhoods and multi-scale governance in urban Europe”. *Eure*, 40 (119), 5-24
- Nagendra, H. and Ostrom, E. (2012). “Polycentric governance of multifunctional forested landscapes”. *International Journal of the Commons*, 6 (2), 104-133
- Ostrom, E. (2014). “Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems”. *Mexican Journal of Sociology*, 76, 15-70
- Ozer, G. and Yilmaz, E. (2011). “Comparison of the theory of reasoned action and the theory of planned behavior: An application on accountant’s information technology usage”. *African Journal of Business Management*, 5, 50-58
- Pérez, G. (2020). “Attitudes toward the media spread of the COVID-19 coronavirus”. *International Journal of Humanities & Social Science Invention*, 9 (8), 20-25
- Pérez, P. (2011). “Metropolitan governance or the orientation of urban processes in the metropolitan area of Buenos Aires”. In M. Bassols and Mendoza C. (coords.). *Governance. Collective theory and practices*. (pp. 97-140). Mexico: UAM- Anthropos
- Porrás, F. (2011). “Continuum system, mode or general framework? Anglo-governance in Mexico”. In M. Bassols and Mendoza C. (coords.). *Governance. Collective theory and practices*. (pp. 67-96). Mexico: UAM- Anthropos
- Rius, J. (2014). “The governance and management of national cultural institutions, from the opposition between art and economy to the articulation between cultural policy and management”. *Papers*, 99 (1), 73-95 <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v99n1.542>
- Rivera, B. L. (2020). “Exploratory structural algorithmic of perceived risk factor”. *International Journal of Humanities & Social Science Invention*, 10 (8), 26-30
- Rosas, F., Calderón, J. and Campos, H. (2012). “Conceptual elements for the analysis of territorial governance”. *Quivera*, 14, 113-136
- Rottenbacher, J. and De la Cruz, M. (2012). “Political ideology and attitudes towards mining. Between economic growth, respect for traditional ways of life and environmentalism”. *Liberabit*, 18 (1), 83-96
- Ruíz, C., Sanz, S. and Tavera, J. (2010). “Analysis of determining factors in the use of SMS messages to participate in television programs”. *Notebooks of Management*, 10, 117-132

- Sommer, L. (2011). "The Theory Planned Behavior and the impact of past behavior". *International Business & Economic Research journal*, 10, 91-110
- Taguena, J. (2012). "The political opinion of young university students from Hidalgo, Mexico. An analysis from the field theory". *Convergence*, 60, 45-77
- Torres, L. (2013). "Youth organizations: on the path of political identities". *Eleuthera*, 9 (2), 156-185
- Tucker, C. (2010). "Learning on governance in forest ecosystems: lessons from recent research". *International Journal of the Commons*, 4 (2), 687-706
- Uvalle, R. (2011). "Social beliefs and public policies in strengthening the art of governing". *Convergence*, 55, 37-68
- Vargas, J. (2008). "Perspectives of institutionalism and neo-institutionalism". *Essays*, 1, 47-58
- Zamudio, C. (2012). "Governance over water resources". *Gestión y Ambiente Magazine*, 15 (3), 99-120
- Zúñiga, Al. (2011). "Distributive Justice Theory: a moral foundation of the right to health protection". *Convergence*, 55, 191-211



JAVIER CARRÉON GUILLÉN

Profesor-investigador de carrera, Universidad Nacional Autónoma de México, adscrito al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Línea de investigación en Gobernanza y COVID-19, autor de libros y artículos de editoriales nacionales e internacionales, ponente en eventos locales, regionales y globales. javierg@unam.mx
<https://orcid.org/0000-0002-8915-0958>

FRANCISCO RUBÉN SANDOVAL VÁZQUEZ

Profesor investigador de tiempo completo, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Adscrito al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Línea de estudios en Gobernanza de los grupos vulnerados. Ponente, articulista y consultor local, regional y mundial en editoriales nacionales e internacionales. fsandoval@uaem.mx
<https://orcid.org/0000-0002-6086-7197>

GERARDO ARTURO LIMÓN DOMÍNGUEZ

Es profesor investigador por la Universidad Pedagógica Nacional, campus Chihuahua. Licenciado, Maestro y Doctor en Psicología, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Psicología. Fundador de la Red Académica Transdisciplinar, línea de investigación en Gobernanza de las Sustentabilidad Articulista, Conferencista y Editorialista en revistas y periódicos nacionales e internacionales. galimonxm@yahoo.com

JOSÉ MARCOS BUSTOS AGUAYO

Es profesor titular en la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza, de la Universidad Nacional Autónoma de México a la que ingresó en 1978. Ha dirigido tesis tanto en el nivel licenciatura como el posgrado en psicología ambiental y trabajo social. Ha publicado artículos, capítulos y libros de investigación sobre predictores y la promoción de la conducta proambiental, manejo de residuos sólidos, manejo sustentable del agua en la vivienda, percepción de riesgo, consumo sustentable, conducta prosocial y proambiental en el escenario escolar. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Fundador de la Red Académica Transdisciplinar, Línea de Investigación en Comportamiento para la Sustentabilidad. marcos.bustos@unam.mx
<https://orcid.org/0000-0002-5210-5715>

SOFÍA LÓPEZ DE NAVA TAPIA

Es Profesora Investigadora por la Universidad Pedagógica Nacional, campus Ciudad de México. Egresada de la Facultad de Psicología, Licenciatura en Psicología: Escuela Nacional de Trabajo Social, Maestría en Trabajo Social; Doctorado en Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México. Fundadora de la Red Académica Transdisciplinar, Línea de Investigación en Educación y Formación Profesional. Articulista y Conferencista en Revistas Nacionales e Internacionales bundesnanza@icloud.com
<https://orcid.org/0000-0002-1834-7147>

SONIA SUGELL VÉLEZ BÁEZ

Es Profesora Investigadora de Tiempo Completo por la Universidad Autónoma de Querétaro, campus San Juan del Río, Facultad de Psicología, Línea de estudios en Psicología del Desarrollo. Es Licenciada, Maestra y Doctora en Psicología por la misma universidad de adscripción. Fundadora de la Red Académica Transdisciplinar, Línea de investigación en Psicología del Desarrollo. Articulista y Conferencista en Revistas Nacionales e Internacionales on sistema doble par ciego. Sugellvb@uaq.mx
<https://orcid.org/0000-0001-5168-5183>

CRUZ GARCÍA LIRIOS

Posdoctorante en Gobernanza de la Complejidad. Profesor de Asignatura, Universidad Autónoma del Estado de México, Unidad Académica Profesional Huehuetoca, Academia de Trabajo Social. Línea de Investigación en Gobernanza de la Salud Pública. Autor del Libro: Gobernanza de la Sustentabilidad hídrica, publicado por editorial de la Universidad de Málaga, España. Articulista y conferencista en revistas y eventos nacionales e internacionales. cgarciali@uaemex.mx
<http://orcid.org/0000-0002-9364-6796>
<https://www.scholar.org/author/Cruz-Garc%C3%ADa-Lirios/73485714>

El budismo y su papel en la legitimidad de los sistemas políticos y en sus procesos de cambio: Los casos de Bután y Tailandia

Buddhism and its Role in the Legitimacy of the Political Systems and their Processes of Change: The Cases of Bhutan and Thailand

ANA ISABEL ROSILLO RODRÍGUEZ

Universidad de Granada, España

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

ROSILLO, A. I. (2021). El budismo y su papel en la legitimidad de los sistemas políticos y en sus procesos de cambio: Los casos de Bután y Tailandia. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 5: 63-95. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.i5.15955>

Resumen

Aunque la teoría política siempre se ha interesado por el papel de la religión en la política, pocos investigadores se han ocupado, concretamente, del papel e influencia del budismo en los sistemas políticos, a pesar de que sea una de las religiones más seguidas del mundo. Desde Occidente, el budismo es visto como una religión pacífica y apolítica. Empero, el estudio de esta religión en Bután y Tailandia nos muestra como algunos de sus preceptos suponen un obstáculo para la democratización en estas dos monarquías inmersas en procesos de cambio político. Mediante el diseño de un plan de investigación basado en dimensiones, variables e indicadores, y teniendo en cuenta datos cualitativos y cuantitativos, este trabajo trata de analizar, desde una perspectiva innovadora, la presión de la religión budista en los procesos de cambio y legitimación del poder político.

Palabras clave: Budismo, democratización, Bután, Tailandia, monarquía.

Abstract

Although political theory has always been interested in the role of religion in politics, few scholars have dealt, specifically, with the role and influence of Buddhism on the political systems, even though it is one of the most followed religions in the world. From the West, we see Buddhism as a peaceful and apolitical religion. However, the study of this faith in Bhutan and Thailand shows us how some of its precepts could be an obstacle to democratization in these two monarchies immersed in processes of political change. Through the design of a research plan based on dimensions, variables and indicators, and taking into account qualitative and quantitative data, this work tries to analyze, from an innovative perspective, the pressure of the Buddhist religion in the processes of change and legitimation of the political power.

Keywords: Buddhism, Democratization, Bhutan, Thailand, Monarchy.

P

64

Correspondencia / Correspondence

ANA ISABEL ROSILLO RODRÍGUEZ
Email. anais.rosillo@gmail.com

Conflicto de Intereses / Competing interest

La autora de este trabajo declara que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

24.09.2020

Aceptado / Accepted

5.08.2021

Publicado / Published

29.12.2021

1. Introducción

El budismo es un sistema filosófico-religioso que abarca los ámbitos público y privado (Jayasuriya, 2008). Actualmente, un 6,6% de la población mundial es budista, según Pew Research Center¹. La mayoría de la población budista se concentra en el Sudeste y Este asiático (45,8% en 2010, según ARDA²), donde se están cometiendo graves violaciones de derechos humanos (DDHH) que, en realidad, tienen mucho que ver con el budismo, como el genocidio rohinyá en Myanmar.

Empero, a pesar de la importante presencia del budismo en la actualidad, pocos investigadores (Moore (2016), Harris (2016), McCargo (1999), Chinyong Liow (2016)) han trabajado su relación con la política, o la compatibilidad entre democracia y budismo. Y es que Occidente ya concluyó hace tiempo que se trata de una religión esencialmente apolítica y anti-política (Weber, 1958: 206).

Quizá no sea una religión apolítica y antipolítica. Quizá, estudiando su rol, se podría explicar que la democracia aún no se haya consolidado y la monarquía sobreviva en ciertos países. De ahí nuestro interés por conocer más a fondo la relación entre budismo y política, y su impacto en el cambio político. Este será nuestro objeto de estudio: la posible influencia del budismo, con sus dogmas y su forma de relacionarse con los regímenes, en los procesos de cambio político.

Nuestro objetivo general es comprobar la influencia del budismo en la legitimación del sistema político y determinar si el budismo puede influir en los procesos de cambio político, centrándonos en los casos de Bután y Tailandia, entre los años 2007 y 2020. Así, nuestras hipótesis defienden, por un lado, que el budismo ha ayudado a que exista una regresión democrática en Tailandia; y, por otro lado, que el budismo ha influido en que la democratización no sea completa en Bután. En ambos casos, el budismo desempeña un papel decisivo como instrumento de legitimación del poder establecido

Nuestros objetivos concretos tratan, en primer lugar, de estudiar el marco institucional-legal en cada caso, dibujando un retrato de las instituciones religiosas oficiales, y determinando el uso que hace el régimen del budismo. En segundo lugar, se pretende, conocer el comportamiento del orden monástico, analizando las ocasiones en las que ha sido una fuente de oposición y aquellas ocasiones en las que ha apoyado al régimen. Y, por último, analizar los posibles

1 Pew Research Center es un *fact tank* estadounidense que trabaja, entre otros temas, la religión. <https://www.pewresearch.org/about/>

2 La Association of Religion Data Archives trabaja para garantizar el acceso a datos sobre religión. www.theARDA.com

óbices para la democratización, concretamente aquellos que guardan relación con el budismo.

Este trabajo se estructura en una serie de apartados, incluyendo primeramente esta introducción. A continuación, el segundo epígrafe, inserta los enfoques y conceptos sobre los que se asienta la investigación. El tercer aspecto del que trata es la metodología que se ha aplicado y desarrollado para llevar a cabo la investigación. El apartado cuarto y sus subepígrafes incorporan el análisis de los resultados obtenidos sobre el cambio político, la influencia del budismo en los sistemas políticos de Bután y Tailandia y en los cambios que han experimentado. Finalmente, encontramos las conclusiones y la bibliografía.

2. Planteamientos teórico-políticos sobre las relaciones religión-Estado con especial referencia al budismo y a sus implicaciones en la ciudadanía y la violencia

2.1. Relaciones religión-Estado

Pese a que se creía que la modernización provocaría la sustitución de la religión por la ciencia y el racionalismo (Hadden, 1987. Cfr. Fox, 2006), aquella continúa siendo relevante, y así ha quedado demostrado con acontecimientos como el auge del Estado Islámico. De hecho, la religión es un elemento básico de la sociedad moderna, pues es un componente de todas las grandes civilizaciones, y se encuentra en la base de muchas ideologías nacionalistas (Fox, 2008:21). Y es que, como destaca Chinyong Liow (2016: 27), la religión proporciona a las personas sentido de comunidad e identidad abstracta, pudiendo llegar a proponer un orden político alternativo.

Para estudiar la interacción entre religión y política, se han propuesto distintos modelos. Fox (2011) utiliza los modelos desarrollados por él mismo (Fox, 2008), Madeley (2003), y Raz (1986). En primer lugar, el modelo secular-laico³, que prohíbe el apoyo estatal a cualquier religión. Esta queda relegada a la esfera privada. En segundo lugar, el modelo de la separación absoluta del Estado y la religión. Aquí, el Estado ni apoya ni restringe ninguna confesión. Tercero es el modelo político neutral, para el que la acción gubernamental debería tener consecuencias neutras. Y, finalmente, el cuarto es el modelo de la exclusión de ideales, que obliga a que el Estado no justifique sus acciones basándose en la preferencia por una forma de vida en particular.

3 Aunque no hay consenso en cuanto a su significado, podemos definir la secularización como el proceso de apropiación por parte de las instituciones seculares de funciones que, tradicionalmente, eran desempeñadas por las instituciones religiosas.

Hemos de tener en cuenta la multiplicidad de actores: “(...) gran parte de la influencia de la religión en la política viene de lugares diferentes a la política gubernamental (...). Actores no estatales (...), son parte de la economía religiosa y pueden tener una influencia política significativa” (Fox, 2011). En Occidente, con mayor o menor rapidez o lentitud, de manera más profunda o superficial, en épocas más tempranas o más tardías, por unas causas o por otras, la Iglesia perdió el control de las decisiones públicas que afectan a la población en un proceso de secularización del pensamiento y el poder políticos. Puede que todavía las comunidades religiosas y sus autoridades puedan influir sobre algunos gobiernos, pero el poder político democrático posee la capacidad de adoptar políticas públicas al margen de la religión o religiones presentes en cada Estado.

Como sostienen Stepan y Linz (2013), en un régimen secular, las autoridades religiosas no controlan a las autoridades seculares, y éstas no controlan a las primeras siempre que respeten los derechos de otros ciudadanos. Esto nos permite afirmar que existen múltiples secularismos. Así, Modood (2010) diferencia entre secularismo radical y secularismo moderado, según se dé una separación absoluta o relativa de las esferas política y religiosa.

Lo que tienen en común todos estos autores es la consideración de que es muy difícil encontrar un país en el que exista separación absoluta. Por tanto, es más adecuado hablar de “secularismo moderado” o autonomía de ambas esferas.

Philpott (2007), por otra parte, habla en términos de diferenciación, entendida como el grado de autonomía mutua entre los cuerpos religiosos y las instituciones estatales. Además, relaciona dicho concepto con la teología política, pues ambos, de manera conjunta, llevan a un cuerpo religioso a involucrarse en política de determinada manera. Entendemos aquí la teología política como el conjunto de ideas que un cuerpo religioso sostiene sobre la legitimidad de la autoridad política. Aquella se ha formado a lo largo de siglos, por lo que utilizaríamos el enfoque “del institucionalismo histórico (...), que explica las políticas del Estado como el resultado de rutas históricas llevadas a cabo por instituciones e ideas en evolución” (Pierson y Skocpol, 2002. Cfr. Philpott, 2007).

La primera de las rutas sería aquella en la que las instituciones toman forma antes que la teología política. La segunda es aquella en donde los actores religiosos parten de una nueva teología política, por lo que se reforma su relación con el Estado. En la tercera, los cambios en las instituciones lideran el camino, provocando un rápido fortalecimiento de la teología política. En la cuarta, la teología política y la diferenciación tienen sus raíces en el pasado y permanecen constantes hasta hoy.

De manera que podríamos hablar de sistemas diferenciados o integracionistas (Ilustración 1), en función del grado de autonomía. Además, podemos diferenciar los sistemas según sean consensuales o conflictuales. Philpott (2007)

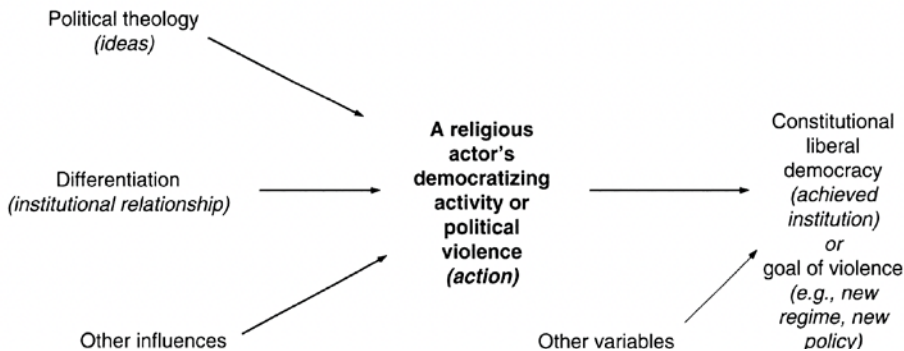
afirma, basándose en lo expuesto, que la religión importa y marca la diferencia en el proceso de democratización (Ilustración 2).

Ilustración 1. Tipos de diferenciación y ejemplos.

Degree↓	Kind→	Consensual	Conflictual
High-Differentiated		United States India States with “Engaged Buddhism”	Communist Poland Chile under Pinochet Kemalist Turkey Postcolonial Indonesia
Low-Integrationist		Iran Saudi Arabia Colonial Latin America Sri Lanka Medieval Christendom	Communist Bulgaria, Romania, Soviet Union, and Czechoslovakia Postcolonial Arab nationalist regimes

Fuente: Philpott, D. (2007). Explaining the Political Ambivalence of Religion. *American Political Science Review*, 505-525.

Ilustración 2. La lógica del argumento de Philpott.



Fuente: Philpott, D. (2007). Explaining the Political Ambivalence of Religion. *American Political Science Review*, 505-525.

2.2. La teoría política y el budismo

La teoría política es la filosofía del gobierno, la política y los problemas relacionados con aquellos. Mientras, el budismo es un sistema religioso-filosófico enseñado por Siddhattha Gotama (s. VI-V a. C.), que actualmente es practicado en diversas formas por millones de personas (Moore, 2016).

La doctrina budista “se preocupa por la esfera pública y sus estructuras, pero coloca intencionalmente a la política en una posición distanciada” (Lubina, 2018:76). Es decir, considera que la política es inevitable, necesaria y útil, aunque, al mismo tiempo, constituye una pérdida de tiempo y esfuerzo, y es

una tentación para el ego, por lo que nadie tiene obligación de participar en ella (Moore, 2016).

No obstante, son numerosos los textos sagrados en los que se recoge contenido que podría ser considerado teoría política. Moore (2016) hace una selección de los más importantes. En primer lugar, el *Aggañña-Sutta* divide la sociedad en cuatro castas, cuyos miembros eligen de forma pactada al Rey, mediante algo similar a un contrato social. En segundo lugar, el *Cakkavatti-Sihanada Sutta* habla del *cakkavatti*, un Rey que promueve la enseñanza de Buda en su gobierno, y extiende su dominio por el poder de no-agresión (Harris, 2016).

Por último, los textos *Jataka* enuncian los deberes de los reyes. Las monarquías budistas se basan en un contrato social y se mantienen por la rectitud espiritual de los monarcas. De este modo, los monarcas deben reunir las diez virtudes (Harris, 2016). Las tres principales corrientes budistas (*Theravada*, *Mahayana*, *Vajrayana*), pese a sus diferencias, coinciden en que el rey debe gobernar conforme a la *dhamma* (enseñanza de Buda).

El poder tiene como objetivo preservar el orden y evitar la pobreza extrema. La legitimidad se obtiene a través de la creación de condiciones que permitan el progreso espiritual. Sin embargo, los súbditos carecen del derecho de resistencia, sin que se pueda renegociar el contrato del que hablamos (Moore, 2016).

En cuanto a la relación entre la esfera política y la esfera religiosa, Philpott (2007) afirma que el budismo contiene orientaciones tanto integracionistas como de diferenciación, y asegura que en al menos cinco Estados de mayoría budista existe integración de las esferas política y religiosa, ya sea consensual o conflictual.

Harris (2016) propone una tipología de interacción budismo-política, formada por dos grandes grupos. El primero agrupa las distintas formas de equilibrio y coexistencia entre budismo y política, mientras que el segundo recoge las posiciones asumidas por el *sangha*⁴ en sus relaciones con el poder secular. En cuanto a los *marcos institucionales* que representan al primero de ellos se considera, primeramente, la autoridad budista sobre la política: Buda afirmó la superioridad del monje sobre el poder puramente secular. De ahí que cualquier gobernante deba obedecer a los monjes. Segundo, la fusión del Budismo y la política: el Estado protege al budismo, “hay una fuerte cooperación entre el orden monástico y las autoridades seculares” (Harris, 2016). Esto tendría dos consecuencias: protege al Estado de peligros naturales, políticos y metafísicos; y, contribuye a la formación de políticas que llevan a la ausencia de sufrimiento, además de crear una oportunidad de cultivar la *dhamma*. Finalmente, la autoridad del poder político sobre el Budismo: en ocasiones, percibiendo el budismo como una amenaza, el poder político ha tratado de reducir o incluso

4 Estamento religioso.

erradicar su influencia en la sociedad. Harris (2016) pone de manifiesto que la persecución política no es un fenómeno reciente, aunque ha llegado hasta la modernidad, con el espíritu científico y racional, y el anticlericalismo.

En cuanto a las *posiciones tácticas*, segundo grupo, se contempla en primer lugar la retirada completa: el clero repudia la política, y lo hace siguiendo el modelo de Buda, que renunció al trono de su padre. En segundo nivel, la simbiosis antagónica, en la que debemos distinguir dos esferas de poder: el dominio del monarca y la *dhamma*. Entre ellas surgen tensiones porque el rey necesita el apoyo del estamento religioso para legitimarse, pero teme que sea una fuente de oposición; el estamento religioso depende de la asistencia material del laicado, pero recela frente a las posibles injerencias en sus asuntos internos. Por último, la conflictividad, pues han sido numerosas las ocasiones en las que los monjes han intentado acabar con el orden establecido. Normalmente, detrás de esas rebeliones estaba “el sentimiento de que las condiciones políticas no conducen al florecimiento de las enseñanzas de Buda” (Harris, 2016).

Teniendo en mente lo expuesto, entendemos que los valores del budismo presentes en la cultura política de Bután y Tailandia pueden propiciar o alentar la negación de la democracia, en función de la interpretación que se les dé, y de cómo se inserten en el discurso. De esta forma, y como ya hemos mencionado, la tradición *Theravada*, mayoritaria en Tailandia, defiende que el rey debe gobernar conforme a las diez virtudes, y algunas de ellas, como la liberalidad o la no violencia, pueden suponer que el monarca deba adoptar medidas democratizadoras. Sin embargo, el budismo tailandés se ha visto moldeado por la percepción de que, durante los últimos siglos, ha estado y está en constante peligro, por lo que necesita la protección del rey, y ello legitima el control que ejerce el rey sobre la esfera religiosa, además de la posición de gran poder que ocupa. Por otra parte, si bien la violencia queda justificada como acto de compasión para evitarle las consecuencias kármicas negativas a las víctimas (se justifica así la violencia contra los musulmanes en el sur del país), y el karma es usado para justificar el statu quo (Tudor Silva, 2020), también es cierto que existe un movimiento budista que condena la violencia contra la minoría musulmana (International Network of Engaged Buddhists, INEB) (Keyes, 2016). En cuanto a Bután, Jessica Locke (2020) afirma que la implementación de la Felicidad Nacional Bruta supuso también el paso a una monarquía constitucional, y aquella vendría a ser el contrato social en el que se basaría dicha monarquía. En este caso, el rey también es el protector del budismo, un instrumento para su difusión, y debe reinar conforme al ideal reflejado en los textos budistas. Esto queda reflejado en la Constitución, como veremos más adelante. Sin embargo, la existencia de amenazas para la supervivencia de Bután como el último reino budista del Himalaya (Locke, 2020), no ha frenado la democratización, aunque sí ha provocado que se intente preservar la identidad mayoritaria, violando los

derechos de las minorías como los lhotshampas (este tema también será tratado posteriormente). Por todo esto, Locke define el caso de Bután como un ejemplo de modernismo budista⁵.

2.3. Teoría de la ciudadanía limitada y excepciones al sufragio universal

El objetivo de la vida humana, según el budismo, es alcanzar la iluminación (Nirvana). Por ello, Buda aconseja a los ciudadanos hacer lo que es requerido o esperado por parte del Estado, pero nada más. En otro caso, la ciudadanía supondría una distracción. Así, hablamos de ciudadanos limitados, que no participan en política, pero sí participan de los beneficios que suponen el gobierno y la cooperación social, evitando además tener responsabilidad (Moore, 2016).

Aunque son muchas las definiciones de democracia, casi todas incluyen una dimensión relativa a la celebración de elecciones, siendo el sufragio la forma de participación política más importante. Verbigracia, Dahl establece como condición poliárquica el sufragio activo y pasivo, y la celebración de elecciones libres, limpias y periódicas. Luego, la recomendación de participar lo menos posible parece chocar con el concepto de democracia.

Tal es esa concepción negativa de la participación, que en varios países de mayoría budista se prohíbe al estamento religioso votar y ser candidato en las elecciones. Para explicarlo, Larsson (2016) cita a Lynch, que definió la democratización como “un proceso histórico complejo resultante (...) de la socialización de unidades socio-estatales en un orden internacional “moderno” y de origen occidental”. En base a ese proceso, distinguimos entre Estados “*guardianes*” y “*porteros*”. Los primeros intentan proteger una esencia nacional que parece estar en peligro por la influencia occidental y la globalización. Los segundos, controlan qué flujos internacionales aceptan, pero no intentan proteger esa esencia nacional a toda costa.

En los países que han privado a los religiosos del derecho de sufragio, el budismo constituye esa esencia nacional que ha de ser protegida. Se justifica argumentando que la participación electoral es contraria a las reglas monásticas, y podría conllevar consecuencias *kármicas* negativas, además ser una distracción en el camino a Nirvana. Empero, esta concepción no permanece incontestada, y han surgido nuevas interpretaciones del budismo que aceptan y promueven la participación política de los monjes (Larsson, 2016).

2.4. El budismo y la violencia

Si bien las tres corrientes budistas afirman que los monarcas deben gobernar pacíficamente, también coinciden en establecer ciertas excepciones. Jerry-

5 El modernismo budista se basa, de forma simultánea, en la tradicional teoría política budista, y adopta selectivamente los valores políticos y las prácticas de gobierno occidentales.

son (2016) identifica tres variables clave en esas excepciones: intención y rol social del agresor, así como la naturaleza de la víctima.

La corriente *Theravada* condena la violencia, pero el grado de condena depende de la intención al cometer el acto, y del estado mental del autor. Es importante resaltar que los actos que se cometan con la intención de defender el Budismo conllevan una menor condena. En el caso de que la víctima sea humana, la condena variará en función de su virtuosismo. De esta forma se ha justificado la violencia contra los rohingyas. Otras excepciones proceden del rol que desempeñe el agresor. De modo que, si el agresor es militar, no sufrirá condena siempre que sus pensamientos al cometer el acto violento no fuesen negativos. Asimismo, otro baremo diferente se aplica a los gobernantes.

En la perspectiva *Mahayana*, al igual que la tradición *Theravada*, los textos contemplan ciertas excepciones, que requieren que los agresores no tengan malos pensamientos. Pero, además, se tienen en cuenta especialmente dos circunstancias. Una, que el acto se cometa por compasión, para liberar a la persona de las “pasiones mundanas”, o para defender la religión budista. Y dos, que la víctima carezca de verdadera existencia. Esta deshumanización también está presente en la tradición *Theravada*. De modo que, si la víctima no es budista y, por tanto, no puede alcanzar la iluminación, matarla es, incluso, meritorio. Por último, esta tradición también tiene en cuenta el rol que desempeñe el agresor en la sociedad. Por ejemplo, de los reyes se espera que tomen medidas duras contra las “personas incivilizadas” (Jerryson, 2016).

La tercera corriente es la *Vajrayana*. Aunque esta tradición es muy similar a la Mahayana, presenta una diferencia: promueve literalmente la violencia. Los textos *tantra* “prescriben acciones transgresivas para propósitos superiores” (Jerryson, 2016), y requieren una ardua interpretación. La primera justificación es la intención de defensa, por ejemplo, frente a posibles amenazas al Estado. El uso del propio cuerpo como forma de protesta política también es aceptado. No obstante, sigue siendo fundamental la intención del agresor, tal y como ocurre en las otras tradiciones. En cuanto al rol del agresor, si éste es un ser iluminado o en el camino de la iluminación, no está atado a la ética mundana y no tiene pensamientos negativos, por lo que puede asesinar o violentar (Jerryson, 2016).

3. Sobre cuestiones metodológicas

La pregunta que tratamos de responder es: ¿Influye el budismo, con sus dogmas y su forma de relacionarse con el poder político, en la legitimación de regímenes políticos y en los procesos de cambio político? Para ello, hemos seleccionado dos casos: Bután y Tailandia. Es, por tanto, un estudio binario de sistemas heterogéneos. En términos temporales, nos centraremos en el lapso de tiempo comprendido entre 2007 y 2020.

Ambos países son monarquías del Sur-Sudeste asiático, de mayoría budista, y regímenes híbridos. De igual forma, ambos países han aprobado nuevas constituciones en los últimos años. Sin embargo, Bután sigue la tradición *Vajrayana*, mientras que Tailandia sigue la tradición *Theravada*. Igualmente, Bután suele obtener mejores puntuaciones que Tailandia en cuanto al nivel de democratización.

De este modo, nuestras hipótesis son dos: por un lado, el budismo ha ayudado a que exista una regresión democrática en Tailandia; y, por otro lado, el budismo ha influido en el hecho de que la democratización no sea completa en Bután. Ergo, nuestra variable dependiente será el cambio político en Bután y Tailandia, mientras que nuestra variable independiente será la influencia del budismo en la esfera política.

Utilizaremos datos secundarios, tanto cuantitativos⁶, como cualitativos⁷. Además, consultaremos textos normativos, así como páginas webs gubernamentales. Por último, analizaremos tres dimensiones de estudio dentro de la variable independiente (Tabla I). Los indicadores se muestran con la nomenclatura con la que aparecen en las correspondientes bases de datos.

6 BTI Transformation Index, Religion and State 3, Global Restrictions on Religion y Social Hostilities Index (Pew Research Center), EIU Democracy Index y Freedom In The World Index.

7 Revisión bibliográfica, acceso a informes institucionales y documentos publicados por think tanks.

Tabla I. Dimensiones de estudio.

Dimensión	Variable	Indicadores
1. Uso del budismo por parte del régimen.	a. Marco constitucional - legal	BTI 1.3. No interferencia de dogmas religiosos
		GRI.Q20.1. Religión privilegiada constitucionalmente
		RAS3 Religión oficial.
		GRI.Q1. Libertad religiosa en la Constitución
		RAS3 Apoyo oficial
		V-dem Ideology
	b. Legitimación	¿Es el budismo parte de la identidad nacional en la Constitución?
		¿Existe un tipo de delito contra la monarquía equiparable a la blasfemia?
	c. Control y supervisión	Nx06 Restricciones/persecución contra miembros y organizaciones de la religión mayoritaria que operen al margen del marco eclesiástico reconocido por el Estado
		Nx07. Restricciones a las instituciones formales religiosas.
		Nx12. Papel del gobierno en ordenaciones y nombramientos del clero.
		Nx13. El gobierno legisla/influye sobre la actividad interna de las instituciones religiosas
		Nx14. Las leyes que regulan el estamento religioso son aprobadas por el gobierno/ requieren su aprobación
		Nx23 Restricciones al discurso religioso
Nx25, nx26, nx27. El gobierno controla/influye en el contenido de la educación religiosa, pública y privada, hasta el nivel universitario		

Dimensión	Variable	Indicadores
2. Estrategia del orden monástico	a. Marginalidad o apoyo al régimen	GRI.Q.20.5. El gobierno no difiere de las autoridades religiosas, los textos o doctrinas en asuntos legales.
	c. Conflicto	GRI.Q.20.5. El gobierno difiere de las autoridades religiosas, los textos o doctrinas en asuntos legales.
		RAS3 nx22. Arresto/detención/persecución de figuras religiosas o miembros de partidos religiosos
3. Desafíos a la democracia	a. Violencia hacia minorías	Social Hostilities Index
		GRI.Q.10. Restricciones a la vestimenta y la simbología religiosa.
		GRI.Q.11. Persecución/intimidación de grupos religiosos por parte del Gobierno
		GRI.Q.12. Hostilidad gubernamental, incluyendo violencia física, contra una minoría o un grupo religioso no aprobado
		GRI.Q.13. Inactividad del gobierno frente a hostilidades sociales contra un grupo religioso
		GRI.Q.15. ¿Caracteriza el gobierno como secta o culto religioso a algún grupo religioso?
		GRI.Q.16. Prohibición formal de grupos religiosos
		GRI.Q.17. Acción gubernamental dirigida a eliminar un grupo religioso
		GRI.Q.19. Uso de la fuerza por parte del gobierno contra grupos religiosos
		b. Restricciones y exclusión de facto
¿Tienen los religiosos derecho al sufragio?		
GRI.Q.7. Limitaciones a la conversión.		
		GRI.Q.9. ¿Pueden operar los misionarios?

Elaboración propia.

4. El cambio político, la utilización del budismo por el régimen y dificultades para la democracia

4.1. Cambio político en Bután y Tailandia

Según Huntington (1994:26), una ola democratizadora implica también la liberalización de los sistemas políticos. Por ello, Szmolka (2013) habla de cambio político, entendiéndolo como “transformaciones realizadas en un régimen político y que afectan a sus normas, estructuras, actores, comportamientos y procesos”. En ese sentido, tanto Bután como Tailandia han sufrido procesos de cambio político en la última década.

4.1.1. Origen de los procesos de cambio

Bután, hasta 2007, había sido una monarquía absoluta. El impulso del cambio ha procedido casi exclusivamente de la élite dirigente, por lo que algunos autores como Muni (2014) hablan de democracia *top-down*. No obstante, Muni (2014) también destaca la importancia de las presiones externas: la caída del Reino de Sikkim (1975) como consecuencia del auge de un movimiento de etnia nepalí; la influencia maoista que reciben los refugiados butaneses en Nepal; y la abolición de la monarquía nepalí (2008). El miedo a que la monarquía butanesa acabara corriendo la misma suerte que la de Sikkim hizo que los monarcas decidieran abrir la vía reformista.

Por su parte, Tailandia, desde el golpe de Estado de 1932, que acabó con la monarquía absoluta, ha presenciado trece golpes militares (Bertelsmann Stiftung, 2018b). Tras el golpe de 1957, monarquía y Ejército se aliaron, y han gobernado el país de forma autoritaria. La democracia solo ha sido posible durante breves períodos (1946-1947, 1975-1976, 1988-1991) (Bertelsmann Stiftung, 2018b). El último de los golpes militares se produjo en 2014 y, hasta 2019, ha gobernado el Consejo Nacional para la Paz y el Orden (CNPO), una junta militar.

Por tanto, en Tailandia, al igual que en Bután, el cambio político es impulsado por las élites dirigentes. Sin embargo, en Tailandia la protagonista del cambio es la élite militar, aunque para su éxito haya sido clave el apoyo de la monarquía (Mériaux, 2019).

4.1.2. Procedimientos de cambio

En Bután, no podemos hablar de ruptura. Mathou (1999) dividió el proceso de cambio en dos etapas: la primera ocuparía el reinado del Tercer Rey (1952-72), y la segunda comenzaría con el acceso al trono del Cuarto Rey en 1972. Habría que añadir una tercera etapa, que comenzaría en 2005, con la abdicación del Cuarto Rey y el anuncio de celebración de elecciones.

El Tercer Rey introdujo las primeras reformas fundamentales en el camino hacia la democratización, y el Cuarto Rey continuó la senda reformista. Destacamos el anuncio en 2001 de que se redactaría una constitución, cuyo primer borrador se publicó en 2005. Desde la llegada al trono del Quinto Rey se han dado los cambios más significativos: en 2008 se levantó la prohibición de crear partidos políticos, se aprobó la Constitución, y se celebraron las primeras elecciones generales en la historia de Bután.

La Constitución de 2008 (35 artículos) dibuja una monarquía constitucional democrática, con un sistema parlamentario, y recoge el principio de soberanía nacional. Blinda, en el art. 1.13, el principio de separación de poderes. En su art. 2, la Constitución detalla las prerrogativas, funciones y límites del monarca, que será el Jefe de Estado. Un aspecto a destacar es la introducción de la moción de abdicación (art. 2.21). En cuanto al legislativo, el art. 10 establece unas cortes bicamerales (formadas por el Rey, el Consejo Nacional y la Asamblea Nacional). Respecto a los partidos políticos, el art. 15 establece los límites a la hora de crearlos y los requisitos para su registro. Además, la Constitución recoge una declaración de derechos fundamentales bastante completa, y su protección a través de la posibilidad de acudir a la Corte Suprema (art. 7). Las segundas elecciones generales se celebraron en 2013, en las que participaron cuatro partidos. En general, hubo pocos casos de infracciones de las normas electorales (Bertelsmann Stiftung, 2018).

Mientras, en Tailandia, se produce ruptura, aunque siempre se partió de un diseño institucional previo y se mantuvo la monarquía. El golpe de 2014 dio paso a una política muy restrictiva, basada en una constitución interina que daba amplios poderes al CNPO.

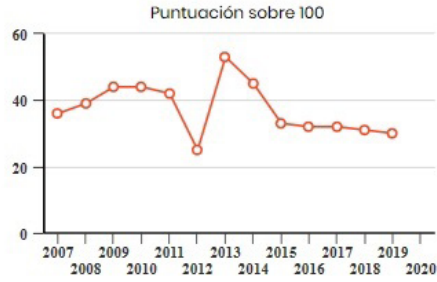
La nueva Constitución fue aprobada en referéndum en 2016, y entró en vigor en abril de 2017. Redactada por miembros del CNPO, recoge el principio de la soberanía nacional y habla de un régimen democrático. Al igual que la constitución butanesa, dedica un capítulo a las funciones del monarca y establece un legislativo bicameral (Cámara de Representantes y Senado). Además, recoge una amplísima declaración de derechos y crea órganos constitucionales para su protección. Sin embargo, para la regulación de los partidos políticos, se remite a una ley orgánica.

Aunque el CNPO había prometido celebrar elecciones a finales de 2017, éstas no tuvieron lugar hasta marzo de 2019. Como resultado de esas votaciones, el sistema de partidos ha dejado de ser un bipartidismo de facto, el gobierno está formado por una coalición de diecinueve partidos, y el expresidente del CNPO, Prayuth, es el nuevo Jefe de Gobierno (McCargo & Alexander, 2019).

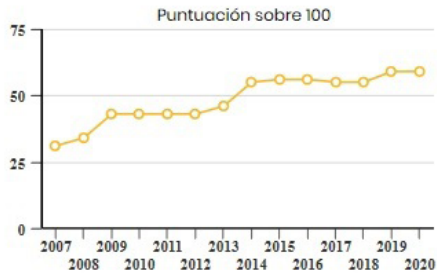
A pesar de todo, ni Tailandia, ni Bután han llegado a ser una democracia plena (Ilustraciones 3 y 4). La evolución es alentadora en el caso de Bután y, por el contrario, en Tailandia se está dando una regresión democrática.

Ilustración 3. Puntuación en Freedom in the World.

TAILANDIA
Media: 39,57 (Parcialmente libre)



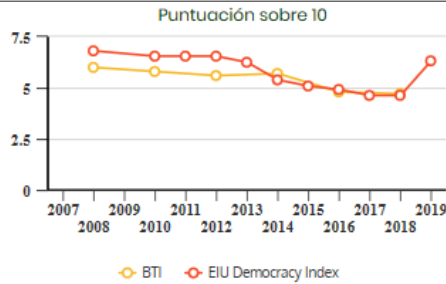
BUTÁN
Media: 48,43 (Parcialmente libre)



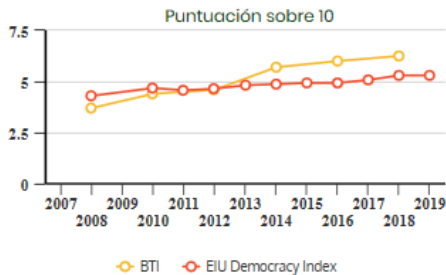
Elaboración propia a partir de los datos de Freedom House.

Ilustración 4. Puntuaciones en EIU Democracy Index y BTI.

TAILANDIA



BUTÁN



Elaboración propia a partir de los datos de The EIU y Bertelsmann Stiftung

4.2. 4.2. Uso del budismo por parte del régimen

4.2.1. Marco constitucional. ¿Qué posición ocupa el budismo en la Constitución?

La Constitución butanesa comienza su Preámbulo dejando clara la importancia del budismo: “Nosotros, el pueblo de Bután: Bendecidos por (...) la protección de nuestras deidades guardianas (...)”. Asimismo, en el art. 3, declara que el budismo es parte del patrimonio espiritual butanés. Es más, la simbología budista está presente tanto en la bandera, como en el emblema nacional, así como en el himno (Apéndices 1 y 2 de la Constitución).

El gobierno deberá crear condiciones que permitan el desarrollo de una sociedad “basada en la ética budista” (art. 9.20). Mientras, será responsabilidad de las instituciones religiosas promover el patrimonio espiritual butanés, a pesar de lo cual se dice expresamente que “las instituciones religiosas (...) deberán permanecer sobre la política” (art. 3.3). Por su parte, el Rey es el protector de todas las religiones, si bien debe ser budista (art. 2).

No obstante, la carta magna también recoge expresamente la libertad religiosa: “Un ciudadano butanés deberá tener libertad de (...) religión. Ninguna persona deberá ser obligada a pertenecer a otra fe por medios de coerción o inducimiento” (art. 7.4).

Así, Lee (2014) define Bután como una *teocracia constitucional* en la que, a pesar de que el budismo no es religión oficial, se le otorga un lugar privilegiado como patrimonio espiritual. Política y religión quedan separadas con dos objetivos: en primer lugar, proteger la concepción Vajrayana sobre la religión y el Estado; en segundo lugar, perpetuar el sistema teocrático establecido por Zhabdrung Ngawang Namgyal (sistema dual, tratado más adelante) (Lee, 2014).

En Tailandia, nuestro marco temporal comprende dos constituciones y una constitución interina. La primera de ellas (2007) hace referencia expresa en su Preámbulo al objetivo de apoyar todas las religiones. Sin embargo, y al igual que en Bután, el art. 9 establece que el Rey ha de ser budista, y es el Protector de las religiones; y el art. 79 declara que el Estado habrá de proteger el budismo. De igual forma, también reconocía expresamente la libertad religiosa (art. 37).

Con la Constitución de 2014, los preceptos mencionados se mantienen sin cambios. Finalmente, la Constitución de 2017 también mantiene la posición del Rey como Protector de las religiones y budista (art. 7), reconoce la libertad religiosa (art. 31), y atribuye al Estado la obligación de proteger el budismo Theravada, y promover su enseñanza y difusión (art. 67). Sin embargo, deja aún más clara la posición privilegiada del budismo, lo que no se refleja en los datos de RAS3 (Tabla II):

“Apoyando y protegiendo el Budismo, (...), el Estado debería promover y apoyar la educación y diseminación de los principios dhármicos del Budismo Theravada (...), y deberá tomar medidas y mecanismos para evitar que el Budismo sea deteriorado de cualquier forma. El Estado debería también animar a los Budistas a participar en la implementación de dichas medidas y mecanismos”.

Al igual que en Bután, el budismo tiene presencia en la simbología nacional tailandesa: el lema oficial es “*Nación, Religión y Monarquía*” (Mérieau, 2018:2). Igualmente, ambos países se rigen por el calendario budista, y las fiestas nacionales son budistas.

Tabla II. Marco constitucional.

Indicadores	Observaciones	Bután	
BTI 1.3. No interferencia de dogmas religiosos.	Puntuación sobre 10 (mejor puntuación). Datos hasta 2018.	7	6'5
GRI.Q20.1. Religión favorecida constitucionalmente.	0 equivale a “no”, 1 equivale a “sí”. Datos hasta 2016.	1	1 (salvo en 2007: 0)
RAS3 Religión oficial	0 equivale a “ninguna”, 2 equivale a “una religión oficial”. Datos hasta 2014.	2	0
GRI.Q1. Libertad religiosa recogida en la Constitución.	0 equivale a “sí”, 1 equivale a “no”. Datos hasta 2016.	0	0 (2014-2016: 1)
RAS 3 Apoyo oficial	Datos hasta 2014.	Active State Religion ⁸	Multi-Tiered Preferences ¹⁹

Elaboración propia a partir de los datos de BTI Transformation Index, Religion and State 3 y Global Restrictions on Religion.

Como vemos, la posición del budismo en el marco constitucional-legal de ambos países es muy similar, aunque en Bután es más explícita (Tabla II). No obstante, Tailandia también encajaría en el concepto de teocracia constitucional que Lee (2014) propone.

8 El Estado apoya activamente una religión, pero ésta no es obligatoria y el Estado no domina las instituciones oficiales religiosas.

9 Una religión es claramente favorecida por el Estado, aunque existen otras religiones que reciben algún beneficio.

Volviendo a nuestra variable dependiente, el hecho de que el budismo tenga una presencia significativa en las constituciones no es una condición que explique por sí misma una mayor o menor democratización. Habremos de tener en cuenta si, en la práctica, la posición privilegiada del budismo pavimenta violaciones de DDHH, o acciones de gobierno con un carácter antidemocrático.

4.2.2. Función legitimadora

En línea con el concepto de legitimidad tradicional de Weber, los monarcas tailandeses y butaneses han usado el budismo para legitimarse. Recordemos que, en las tres principales corrientes budistas, el monarca ocupa legítimamente el poder si gobierna de acuerdo a la *dhamma* y crea condiciones favorables para el progreso espiritual.

Como destaca Mathou (2008), la modernización no ha determinado la caída de la monarquía butanesa, a pesar de las conclusiones a las que llegara Huntington (la lucha entre una élite tradicional y una élite que abogue por la modernización resulta fatal para una monarquía que no cuente con el contexto político-cultural occidental). Así ha ocurrido también en Tailandia, donde la monarquía ha sobrevivido a pesar de la inestabilidad política.

En ambos casos, el budismo forma parte de la identidad nacional. Los butaneses siempre han visto su país como la “tierra escondida” que preserva la *dhamma*, y es muy importante la trinidad *Tsa-Wa-Sum* (Rey, Pueblo y País). Así, la moral budista está muy presente en la ley butanesa (Lee, 2014). Mientras, en Tailandia, la identidad nacional se ha construido sobre tres pilares: Nación, Religión (budismo) y Rey. Igualmente, el budismo sirve hoy como base para la interpretación de conceptos jurídicos (Dressel, 2018).

Como ya hemos visto, monarquía y budismo constituyen elementos centrales de la identidad nacional, tanto en Bután como en Tailandia. Siendo así, ambos países cuentan con una legislación específica que criminaliza las críticas a dichos elementos:

- En Tailandia, la Constitución (art. 6) establece que “el Rey deberá ser entronizado en una posición de culto venerado y no será violado”. Además, la ley *lèse-majesté* prohíbe difamar, insultar o amenazar a la familia real (art. 112 Código Penal). Desde el golpe de 2014, el número de acusados por este delito se ha incrementado y los juristas han defendido esta legislación por su conexión con el budismo. De hecho, se equipara la difamación del Rey con la blasfemia: “Cuando el Rey Tailandés es criticado injustamente, la mayoría de los Tailandeses se sienten como si su propio padre fuera atacado y no pueden aceptarlo – así como (...) tampoco aceptan que nadie menosprecie a Buda” (Bowornsak, citado en Mérieau, 2018).

- En Bután, la Ley de Seguridad Nacional (1992) criminaliza al individuo que “mediante palabras (...) o mediante cualquier otro medio, socave o intente socavar la seguridad y soberanía de Bután, creando o intentando crear odio y desafección entre el pueblo” (art. 7), además de otras ofensas contra Tsa-Wa-Sum. La importancia de esta trinidad es tal, que podríamos considerarla la ideología estatal oficial.

Tabla III. Función legitimadora.

Indicadores	Observaciones	Bután	
V-Dem Ideology	Escala 0 – 4 (de menor a mayor importancia de una ideología o un conjunto de creencias para justificar el régimen)	2'66 (media)	2'96 (media)
¿Es el budismo parte de la identidad nacional en la Constitución?	Respuesta sí/no	Sí.	No.
¿Existe un tipo de delito contra la monarquía equiparable a la blasfemia?	Respuesta sí/no	Sí. Contra Tsa-Wa-Sum.	Sí. Lèse-majesté

Elaboración propia a partir de los datos de V-Dem, las constituciones nacionales y los códigos penales.

Ambos regímenes han usado discursos que afianzan la legitimidad tradicional con la que cuentan. En Bután, la política de la Felicidad Nacional Bruta (FNB) es una “*versión moderna de la doctrina budista*”, incluida como principio rector en la Constitución (Mathou, 2008). Se trata de una política que persigue la ausencia de sufrimiento y el cultivo de la *dhamma* (Harris, 2016), convirtiéndose en una ideología nacional cohesiva que sirve como factor de legitimidad a la monarquía (Mathou, 2008).

Por su parte, en Tailandia, el discurso del “budismo en crisis” ha sido propagado desde finales de los '70: “la falta de fe del pueblo tailandés, la mala conducta de los monjes y la incompetencia del Estado para mantener y proteger la religión han dejado al budismo tailandés en un estado de degeneración” (Kulabkaew, 2019a: 3). El CNPO emprendió una reforma en el ámbito religioso (descrita más adelante) que ha devuelto un amplio poder al monarca. Un monarca que, siendo *dhammaraja* (rey que gobierna conforme a las Diez Virtudes Reales), podría solucionar la crisis del budismo. De hecho, a pesar de que el

CNPO acometió dicha reforma por motivos de seguridad, lo cierto es que el empuje de la monarquía fue decisivo (Kulabkaew, 2019a).

Corbett, Veenendaal, y Ugyel (2017) afirman que, en el caso de Bután, la monarquía se ha convertido en sinónimo del Estado, y que la consideración de la monarquía como un elemento esencial de la identidad estatal se ha visto reforzada por el hecho de que el monarca encarna y defiende valores tradicionales, facilitando su supervivencia. Así que, tanto en el caso de Bután como en el caso de Tailandia, el que la monarquía sea parte de la identidad nacional y el monarca sea considerado Protector del Budismo, es de gran importancia para la supervivencia de la monarquía y, por ende, para los procesos de cambio político.

4.2.3. Control y supervisión estatal.

Ambos países cuentan con una organización religiosa controlada por el Estado. Y es que, como destaca Tonsakulrungruang (2019:72):

“(…) los monjes son un arma de doble filo. Por un lado, son una herramienta fundamental para comunicarse (...) e implementar políticas públicas. Por otro lado, son un ejército de hombres disciplinados que podrían estar fuera del control estatal y convertirse en una amenaza”.

La Constitución butanesa crea una Comisión Budista para los Asuntos Monásticos (art. 3.6), compuesta por un Presidente (*Je Khenpo*, nombrado por el Rey), los Cinco Maestros del Cuerpo Monástico Central (nombrados a su vez por el *Je Khenpo*), y un Secretario (cargo civil). De esta manera, se perpetúa el sistema establecido por la monarquía durante los siglos XVI y XVII (Sistema Dual): el rey gobernaba tanto la rama religiosa (encabezada por el *Je Khenpo*), como la rama civil (Lee, 2014).

Además, la Comisión para las Organizaciones Religiosas tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones (National Council of Bhutan, 2007): controlar el registro de las organizaciones religiosas, promover la armonía religiosa y fortalecer el patrimonio cultural de Bután, asesorar al Gobierno en relación a las actividades religiosas, y eliminar cualquier organización religiosa que viole la ley butanesa.

Mientras, Tailandia crea una organización religiosa estatal mediante la Ley Sangha (aprobada en 1962 y reformada en varias ocasiones). Con la reforma de 2016, el Rey recuperó el poder de nombrar al *Sangha Raja* (Patriarca); y, tras la reforma de 2017, el Rey puede nombrar y cesar discrecionalmente a los miembros del Consejo Supremo del Sangha (Tonsakulrungruang, 2018). Las reformas se legitimaron con el discurso del “budismo en crisis” (Kulabkaew, 2019b).

Las funciones encomendadas al Consejo Supremo son las siguientes (The Sangha Supreme Council of Thailand, 2020): Gobernar el Sangha; contro-

lar la ordenación de novicios; supervisar la educación religiosa; mantener los principios budistas y la disciplina; y, finalmente, otras funciones que le sean atribuidas por ley.

Los poderes de los que goza el Consejo le permiten monopolizar el budismo tailandés: los monjes que no sigan sus directrices pueden ser expulsados, aunque no es muy habitual (Tonsakulrungruang, 2019:71). Por ejemplo, los monjes del movimiento Santi Asoka fueron expulsados, aunque han podido continuar con su actividad. Además, los miembros del movimiento del Templo Dhammakaya han sufrido persecución gubernamental, a pesar de lo que muestran los indicadores (Tabla IV).

Tabla IV. Control y supervisión.

Indicadores	Observaciones	Bután	Tailandia
Nx06. Restricciones/persecución de miembros y organizaciones de la religión mayoritaria que operen al margen del marco eclesiástico reconocido por el Estado.	RAS3. Datos hasta 2014. 0= no restricciones. 1= ligeras restricciones. 2= restricciones significativas.	0	0
Nx07. Restricciones a las instituciones formales religiosas.		0	0
Nx12. Papel del gobierno en las ordenaciones y nombramientos del clero.		0	1
Nx13. El gobierno legisla/influye en la actividad interna de las instituciones religiosas.		0	2
Nx14. Las leyes que regulan el estamento religioso son aprobadas por el gobierno/ requieren su aprobación.		0	0
Nx23 Restricciones al discurso religioso.		0	0
Nx25, nx26, nx27. El gobierno controla/influye en el contenido de la educación religiosa, pública y privada, hasta el nivel universitario.		0	1 (salvo en el ámbito universitario)

Elaboración propia a partir de los datos de Religion and State 3.

Además, otros dos entes trabajan en este ámbito: el Departamento de Asuntos Religiosos (DAR) y la Oficina Nacional del Budismo (ONB). El primero tiene como misión: gestionar las ceremonias reales y religiosas, y las organizaciones benéficas estatales; cultivar y fortalecer la moral y la ética; promover y construir relaciones con las organizaciones religiosas; y fomentar, mantener y proteger las actividades religiosas (Religious Affairs Department, 2020). El DAR se ocupa también del registro de las organizaciones religiosas (Tonsakulrungruang, 2019:63).

Por su parte, la ONB, creada en 2002, es una agencia gubernamental que se encarga de “promover y desarrollar el Budismo (...), mantener las propiedades budistas y desarrollar la diócesis budista en Nakon Pathom” (National Office of Buddhism, 2020). En realidad, actúa como una Secretaría para el Consejo del Sangha (Tonsakulrungruang, 2019:68).

Por tanto, ambos Estados han creado estructuras religiosas cuya cabeza, aunque sea ceremonial, es el monarca. La composición de sendas organizaciones viene determinada por las constituciones y leyes, lo que revela el control que el Estado tiene sobre el budismo, a pesar de que los datos solo lo indiquen en el caso de Tailandia (Tabla IV). Además, tenemos que recordar que los indicadores no arrojan datos a partir de 2014, y el control del Estado tailandés sobre el sangha se ha visto incrementado desde entonces.

4.2.4. Estrategias del orden monástico

Recordemos que, en Bután, el orden monástico y el Estado se han fusionado. Además, el budismo condena la participación de los religiosos en política. Quizá por ello, no hay conflicto entre el monacato y las autoridades seculares. Así, podemos ver que la puntuación en el indicador GRI.Q.20.5 es de 0. El hecho de que la puntuación sea de 1 para el año 2007 puede deberse a que las medidas democratizadoras no eran del agrado del sangha (Tabla V). También, el indicador relativo a la persecución de figuras religiosas y/o miembros de partidos religiosos, nos muestra que no ha existido, al menos en el período 2007-2014.

Mientras, en Tailandia, el sangha y las autoridades seculares conviven en una simbiosis antagónica. De ahí el empeño por mantener el control sobre el sangha, evidente desde el ascenso al poder del CNPO (véase indicador GRI.Q.20.5). En cuanto al segundo indicador, la puntuación obtenida en el período 2007-2014 nos muestra que no habría existido persecución. Sin embargo, algunos sectores del orden monástico sí que la han sufrido. Y es que la tensión entre ambas esferas ha ido escalando a medida que los religiosos se involucraban cada vez más en política y actividades que pretendían proteger los intereses monásticos (Kulabkaew, 2019a:1).

Tabla V. Estrategias del orden monástico.

Variable	Indicador	Observaciones	Bután	Tailandia
Marginalidad / apoyo al régimen.	GRI.Q20.5. Diferencias entre las autoridades religiosas, los textos o doctrinas religiosas y el Gobierno.	Solo se toma en cuenta si la respuesta es negativa (0).	2010-2016	2007-2009 2011-2012 2014-2015
Conflicto	GRI.Q20.5.	Solo se toma en cuenta si la respuesta es positiva (1).	2007-2010	2010 2013 2016
	RAS3 nx22. Arresto/detención/persecución de figuras religiosas o miembros de partidos religiosos.	Datos hasta 2014. 0= no restricciones.	0	0

Elaboración propia a partir de los datos de Global Restrictions on Religion y Religion and State.

P

86

La élite tradicional tailandesa presionó al CNPO para que acometiera una reforma religiosa, la cual se encontró con una fuerte resistencia entre los monjes (Kulabkaew, 2019a:4). Si bien el sangha aspiraba a una reforma, su objetivo era restaurar la supremacía del budismo. Mientras, la élite tradicional (nacionalistas religiosos) pretendía asegurar el control sobre el sangha para purificar y revivir el budismo tailandés.

Se produjeron, incluso, intercambios de insultos y amenazas entre los líderes religiosos y el Primer Ministro en 2016, y enfrentamientos entre las fuerzas armadas y los monjes (Kulabkaew, 2019a). Así, pese a que no estaba en la agenda inicial del CNPO, la junta comenzó a ver a los monjes como una potencial amenaza y fuente de oposición, por lo que finalmente acometió la reforma. Asimismo, tomó medidas más radicales: la purga del Sangha y detenciones en el Templo Dhammakaya.

Frente al discurso de la élite tradicional, los religiosos adoptaron un discurso cada vez más cercano al chovinismo religioso: el budismo tailandés está amenazado por la creciente presencia de religiones extranjeras, y ni las autoridades seculares ni el Consejo Supremo hacen nada para remediarlo (Kulabkaew, 2019b). Así, han surgido distintos movimientos, siendo el más importante de ellos el Centro de Protección del Budismo de Tailandia (CPBT): fundado en 2001, aunque sus orígenes se remontan a finales de los '90, cuando las reformas democratizadoras arrebataron al budismo su posición como religión oficial (Kulabkaew, 2019b).

El CPBT es considerado el brazo político del Sangha, y tiene conexiones con otras organizaciones de corte similar, universidades budistas, y movimientos similares en Sri Lanka y Myanmar. Su objetivo es recuperar el estatus del budismo. Igualmente, el movimiento del Templo Dhammakaya anima al Sangha a involucrarse en política. Esta idea entra en conflicto con el principio budista de no implicación en política (Kulabkaew, 2019b).

Como vemos, los religiosos pueden ejercer oposición y, por tanto, pueden contribuir a que exista un mayor pluralismo político. Sin embargo, eso mismo ha hecho que el gobierno tailandés tome medidas de corte autoritario para controlarlos e, incluso, eliminarlos. En cambio, el apoyo del sangha a la monarquía en Bután ha evitado que se tomen medidas de ese carácter.

4.3. Posibles óbices para la democracia

4.3.1. Violencia hacia las minorías

Según el Programa de Desarrollo de la ONU, el respeto a los DDHH forma parte de la doctrina budista, y de la política de la FNB (Wangchuk, 2004). Sin embargo, en Bután y Tailandia se han producido violaciones de DDHH justificadas por el budismo.

En Bután, la tolerancia es uno de los deberes ciudadanos, pero es una tolerancia “budista”. Así, la libertad religiosa se ve comprometida por políticas destinadas a proteger al budismo de la modernidad y otras religiones, mediante la discriminación de las minorías hindús, cristianas y no religiosas (Lee, 2014).

En Bután conviven cuatro grupos étnicos¹⁰, agrupados en dos grandes categorías: los *drukpa* y los *lhotsampa*. Estos últimos son de origen nepalí, pero se instalaron en Bután a mediados del s. XIX, y son mayoritariamente hindús. Durante los años '80, la monarquía puso en marcha políticas para preservar la cultura butanesa, en realidad, la cultura *drukpa*, con su idioma (*dzonghka*) y su religión (budismo Vajrayana): la Ley de Ciudadanía de 1985, y la política “*Una Nación, Un Pueblo*”. La élite gobernante temía que las conexiones entre los insurgentes indios y los *lhotsampa* constituyeran una amenaza al régimen tradicional (Pulla, 2016: 4, 5), o que los *lhotsampa* jugaran el mismo papel que los nepalíes jugaron en la caída de Sikkim (Mazumdar, 2005).

Con la Ley de Ciudadanía de 1985 y el censo de 1988 se declaró inmigrantes ilegales a la mayoría de los *lhotsampa*. Los intentos de oposición fueron reprimidos, llegando a apresar y torturar a algunos de sus representantes (por ejemplo, Tek Nath Rizal) (Pulla, 2016:7). La creciente represión y violencia llevaron a los *lhotsampa* a huir y convertirse en refugiados apátridas.

10 *Ngalong* (oeste), butaneses (centro), *sarchop* (este) y *lhotsampa* (sur).

En los '90, comenzaron las negociaciones bilaterales entre Nepal y Bután para intentar solucionar la situación de los refugiados. Mas no se llegó a ninguna solución, y las negociaciones se interrumpieron en 2003. Por ello, ACNUR introdujo en 2007 el programa de re-aseguramiento en terceros países (Pulla & Rai, 2016:81). Ergo, esta población sigue sufriendo hostilidad por parte del gobierno butanés, tal y como podemos observar en el indicador GRI.Q.19 (Tabla VI).

Tabla VI. Situación de las minorías.

Indicadores	Observaciones	Bután	Tailandia
Social Hostilities Index	Escala de 0 – 10 (peor puntuación) Media 2007-2016	1'23	5'14
GRI.Q.10. Restricciones a la vestimenta y simbología religiosa.	Government Restrictions Index 0= No 1= Sí Datos hasta 2016.	0 (salvo 2008-2009)	0 (salvo 2007-10, 2013)
GRI.Q.11. Persecución / intimidación de grupos religiosos por parte del Gobierno.		0	1
GRI.Q.12. Hostilidad gubernamental, incluyendo violencia física, contra una minoría o un grupo religioso no aprobado.		0 (salvo 2007, 2009, 2014 y 2015)	0 (salvo 2008, 2015-16)
GRI.Q.13. Inactividad del gobierno frente a hostilidades sociales contra un grupo religioso.		0	0 (salvo 2011-13)
GRI.Q.15. ¿Caracteriza el gobierno como secta o culto peligroso a algún grupo religioso?		0	0
GRI.Q.16. Prohibición formal de grupos religiosos.		0	0
GRI.Q.17. Acción gubernamental dirigida a eliminar un grupo religioso.		0	0
GRI.Q.19. Uso de la fuerza por parte del gobierno contra grupos religiosos.		1 (hasta 2015)	1 (salvo 2010)

Elaboración propia a partir de los datos de Global Restrictions on Religion y Social Hostilities Index (Pew Research Center).

En Tailandia, el clero acusa a otras religiones de haber causado el deterioro del budismo tailandés: el catolicismo sería una pitón silenciosa y cautelosa que lentamente estrangula y engulle al budismo, mientras que el Islam sería una cobra fiera y violenta cuyo veneno mata rápidamente al budismo (Kulabkaew, 2019b). Este discurso ha calado en la sociedad y, consecuentemente, la discriminación social contra las minorías religiosas es mayor en Tailandia que en Bután (Tabla VI).

Pero también el gobierno participa de esa discriminación, más aún con el CNPO, bajo influencia del nacionalismo religioso. Así, la acción gubernamental se ha dirigido a “*thaiificar*” el sur, donde gran parte de la población es musulmana: desde 2004 hasta 2016, unas 7.000 personas fueron asesinadas y unas 12.000 resultaron heridas (Bertelsmann Stiftung, 2018b). Por tanto, desde 2007 hasta 2020, el gobierno tailandés ha perseguido y discriminado a distintos grupos religiosos, sobre todo a la minoría musulmana (Tabla VI).

4.3.2. Restricciones y/o exclusiones por motivo de religión

Larsson (2016:81) afirma que, tanto Bután como Tailandia, son “*estados guardianes*”, y la privación del sufragio por motivos religiosos es una manifestación de ello. A pesar de las críticas internacionales, ambos países mantienen esta práctica, basándose en que la participación en política es contraria a las leyes monásticas, y tendría consecuencias kármicas negativas.

Tailandia no permite que voten o sean candidatos, en general, los miembros del estamento religioso. Por su parte, Bután no permite que ejerzan el sufragio lamas reencarnados, monjes y cualquier personalidad religiosa o miembros ordenados del monacato. Además, la ley electoral butanesa prohíbe a los religiosos unirse a partidos políticos, participar en el proceso electoral o usar su influencia en favor de un candidato o partido (Larsson, 2016).

Este podría ser un óbice para la democratización pues, según Stepan (2000:39), en una democracia, los religiosos deberían poder expresar sus valores, además de promover y/o participar en movimientos y organizaciones civiles, siempre que respeten los derechos y libertades de otros ciudadanos.

Respecto a miembros de otras confesiones, y de acuerdo a la visión budista, la peor forma de intolerancia es el proselitismo, por lo que es una práctica ilegal en Bután (Lee, 2014), aunque permita operar a los misioneros extranjeros con restricciones (Tabla VII). Tras una reforma legislativa en 2011, el Código Penal butanés quedaba así: “El acusado será culpable por la ofensa de imponer a los que pertenezcan a otra fe si el culpable usa la coerción u otras formas de inducción para causar la conversión de una persona (...)”.

Tabla VII. Restricciones y exclusión.

Indicadores	Observaciones		Bután	Tailandia
RAS3	Datos hasta 2014	Partidos políticos religiosos.	3	2
Restricciones al rol político de la religión	0= no restricciones.	Asociaciones civiles religiosas.	0	0
	1= ligeras restricciones.	Acceso de los religiosos a cargos públicos	3	3
	2= restricciones significativas.	Sermones.	0	0
	3= actividad ilegal o control gubernamental estricto	Involucración de religiosos en discursos políticos, propaganda o actividades políticas.	2	3
			No.	No.
¿Tienen los religiosos derecho a sufragio pasivo y activo?				
GRI. Q. 7. ¿Está la conversión limitada?	0= No 1= Sí		1 (valor predominante)	0
GRI.Q.9. ¿Pueden operar los misionarios extranjeros?	0= Sí 0'5= Sí, con restricciones. 1= No		0-0'5	0'5 (valor predominante)

Elaboración propia a partir de los datos de Global Restrictions on Religion, Religion And State 3.

Por contra, en Tailandia no se criminaliza el proselitismo, aunque los misioneros sufren algunas restricciones en su actividad (Tabla VII).

Estas son solo algunas de las restricciones y exclusiones en materia religiosa que suponen un obstáculo para una democratización. Dados los límites espaciales y temporales de este trabajo, descartamos profundizar en este ámbito.

5. Conclusiones

Mediante esta investigación se ha pretendido arrojar luz sobre la relación entre el budismo y el Estado en Bután y Tailandia, para así apreciar si dicha relación influye en los procesos de cambio político. Ninguno de estos dos países ha llegado a ser una democracia plena, pero, mientras que Bután es una democracia defectiva, Tailandia ha experimentado una regresión democrática.

En primer lugar, no podemos afirmar que la existencia de una religión oficial conlleve una menor democratización, siempre que el estatus de aquella no implique la discriminación o supresión de derechos de los miembros de otras confesiones. De hecho, la presencia del budismo es más explícita en la Constitución butanesa, teniendo Bután mejores puntuaciones en los índices de democracia. No obstante, como destaca Juergensmeyer (2004), aunque la religión no sea un problema, su presencia en la esfera pública es, a menudo, problemática.

Por contra, el budismo sí juega un papel importante en la supervivencia de ambas monarquías, pues aporta legitimidad al monarca y a las políticas gubernamentales. En este sentido, el budismo tendría mucho que ver con que la democratización no sea plena en Bután, pues es el monarca quien controla el cambio político para evitar un destino similar al de Sikkim o Nepal. En Tailandia, la monarquía ha apoyado los golpes militares, facilitando su éxito y, por tanto, la regresión democrática.

En segundo lugar, el control del sangha resulta fundamental para evitar oposición y afianzar la legitimidad del régimen. Hemos comprobado que el activismo dentro del sangha tiene una mayor fuerza en Tailandia que en Bután (donde Estado y budismo se han fusionado). La participación de los religiosos en política supone un peligro para el régimen tailandés, por lo que algunas de las medidas que han contribuido a la regresión democrática tenían como propósito controlar al sangha.

En tercer lugar, ambos países han justificado violaciones de DDHH a través del budismo. Muestra de ello es, en Bután, la situación de los *lhotsampas*, y en Tailandia, la situación de los musulmanes. Este tipo de violencia es aceptable, pues se dirige contra los “otros” para proteger el budismo. El budismo legitima también la exclusión del sufragio para los religiosos, y las restricciones al proselitismo (que es ilegal en Bután). Todo ello con el objetivo de conservar la “esencia nacional” frente a las influencias internacionales (influencias, también, democratizadoras).

En suma, el budismo legitima la monarquía, y ambos elementos forman parte de la identidad nacional, tanto en Bután como en Tailandia. Esto es esencial para la supervivencia de la monarquía, y permite a los monarcas jugar un papel muy relevante en el cambio político. También les permite controlar a la oposición, a través de la criminalización de las críticas al monarca o al budismo.

Finalmente, el budismo es el soporte de la restricción de la libertad de expresión de religiosos budistas, y de la libertad de culto en general. Además, es la base de las violaciones de los DDHH de las minorías religiosas. En definitiva, la influencia del budismo ha facilitado que el monarca butanés controle la democratización, y ésta no llegue a ser completa; y, ha facilitado que el monarca tailandés obstaculizara la democratización, apoyando golpes de Estado militares.

Como conclusión, y aunque este trabajo no es ni mucho menos exhaustivo, todo apunta a que el budismo se puede convertir en un arma política al servicio del régimen y puede tener efectos potencialmente negativos sobre los procesos de cambio político. Sería interesante estudiar esto en otros países: Myanmar, donde se habla de democracia budista, donde el sangha participa en política y el budismo justifica el odio hacia los roghinya; Tíbet, donde los monjes han usado su cuerpo para luchar contra la dominación china, etc.

6. Bibliografía

- Bertelsmann Stiftung. (2018). *BTI 2018 Country Report: Bhutan*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung. (2018b). *BTI 2018 Country Report: Thailand*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Chinyong Liow, J. (2016). *Religion and Nationalism in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Constitución del Reino de Bután. (2008). https://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2017/Constitution_of_Bhutan_2008.pdf último acceso 19 de septiembre de 2020
- Constitución del Reino de Tailandia. (2017). http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/outside21/file/Constitution_of_the_Kingdom_of_Thailand.pdf último acceso 19 de septiembre de 2020
- Corbett, J., Veenendaal, W., y Ugyel, L. (2017). “Why Monarchy Persists in Small States: The Cases of Tonga, Bhutan and Liechtenstein”. *Democratization*, 24 (4), 689-706.
- Dressel, B. (2018). “Thailand’s Traditional Trinity and the Rule of Law: Can They Coexist?” *Asian Studies Review*, 42 (2), 268-285.
- Fox, J. (2006). “World Separation of Religion and State Into the 21st Century”. *Comparative Political Studies*, 39 (5), 537-569.
- Fox, J. (2008). *A World Survey of Religion and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Fox, J. (2011). “Separation of Religion and State and Secularism in Theory and in Practice”. *Religion, State and Society*, 39 (4), 384-401.

- Fox, J. (2019). The Religion and State Project Dataset. <http://www.religionandstate.org> último acceso 19 de septiembre de 2020.
- Freedom House. (2019). *Freedom in the World 2019 - Bhutan*.
- Hadden, J. K. (1987). "Toward desacralizing secularization theory". *Social Forces*, 65 (3), 587-611.
- Harris, I. (2016). "Introduction to Buddhism and the Political Process: Patterns of Interaction" en H. Kawanami, *Buddhism and the Political Process*, pp. 1-10. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Huntington, S. P. (1994). *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. (J. Delgado, Trans.) Buenos Aires: Paidós.
- Huntington, S. P. (1996). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Jayasuriya, L. (2008). "Buddhism, Politics and Statecraft". *International Journal of Buddhist Thought and Culture*, 11, 41-74.
- Jerryson, M. (2016). "The Buddhist State of Exception" en H. Kawanami, *Buddhism and the Political Process*, pp. 145-166. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Juergensmeyer, M. (2004). "Is Religion the Problem? ". *Hedgehog Review*, 6 (1), 1-10.
- Keyes, C. (2016). "Theravada Buddhism and Buddhist Nationalism: Sri Lanka, Myanmar, Cambodia and Thailand". *The Review of Faith & International Affairs*, 14 (4), 41-52.
- Kühnhardt, L. (2012). "The Resilience of Arab Monarchy". *Policy Review*, (173), 57-67.
- Kulabkaew, K. (2019a). *The Politics of Thai Buddhism under the NCPO Junta*. Singapur: ISEAS Yusof Ishak Institute Publishing.
- Kulabkaew, K. (2019b). "The Rise of Thailand's Buddhism Protection Movement". *ISEAS Perspective*, 29, 1-9.
- Larsson, T. (2016). "Buddha or the Ballot: The Buddhist Exception to Universal Suffrage in Contemporary Asia" en H. Kawanami, *Buddhism and the Political Process*, pp. 78-96. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lee, D. (2014). "Here There Be Dragons! Buddhist Constitutionalism in the Hidden Land of Bhutan". *Australian Journal of Asian Law*, 15 (1), 1-19.
- Locke, J. (2020). "Buddhist Modernism Underway in Bhutan: Gross National Happiness and Buddhist Political Theory". *Religions*, 11 (6), 297-314.
- Lubina, M. (2018). *The Moral Democracy: The Political Thought of Aung San Suu Kyi*. Varsovia: Scholar Publishing House .
- Madeley, J. (2003). "European liberal democracy and the principle of state religious neutrality". *West European Politics*, 26 (1), 1-22.
- Mathou, T. (1999). "Political Reform in Bhutan: Change in a Buddhist Monarchy". *Asian Survey*, 39 (4), 613-632.

- Mathou, T. (2008). *How to Reform a Traditional Buddhist Monarchy*. Thimphu: The Centre For Bhutan Studies.
- Mazumdar, A. (2005). “Bhutan’s military action against indian insurgents”. *Asian Survey*, 45 (4), 566-580.
- McCargo, D. (1999). “The Politics of Buddhism in Southeast Asia” en J. Haynes, *Religion, Globalization and Political Culture in the Third World* (pp. 213-239). Londres: Palgrave Macmillan.
- McCargo, D., & Alexander, S. T. (2019). “Thailand’s 2019 Elections: A State of Democratic Dictatorship?”. *Asia Policy*, 14(4), 89-106..
- Mériaux, E. (2019, Marzo 20). “How Thailand Became the World’s Last Military Dictatorship”. *The Atlantic*. Obtenido de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/03/thailand-military-junta-election-king/585274/>
- Mériaux, E. (2018). “Buddhist Constitutionalism in Thailand: When Rajadhamma supersedes the Constitution”. *Asian Journal of Comparative Law*, 13 (2), 283-305.
- Modood, T. (2010). “Moderate Secularism, Religion as Identity and Respect for Religion”. *The Political Quarterly*, 81(1), 4-14.
- Moore, M. J. (2016). *Buddhism and political theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Muni, S. (2014). “Shifting Tides in South Asia: Bhutan’s Deferential Democracy”. *Journal of Democracy*, 25 (2), 158-163..
- National Council of Bhutan. (1992). National Security Act of Bhutan. https://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/National_Security_Act_1992Eng.pdf último acceso 19 de septiembre de 2020
- National Council of Bhutan. (2007). *The Religious Organizations Act*. https://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/Religious_organization_act_of_BhutanEng2007.pdf último acceso 19 de septiembre de 2020
- National Council of Bhutan. (2011). Reforma del Código Penal. [https://www.nab.gov.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/The_Penal_Code\(Amendment\)_Act_of_Bhutan_2011eng7th.pdf](https://www.nab.gov.bt/assets/uploads/docs/acts/2014/The_Penal_Code(Amendment)_Act_of_Bhutan_2011eng7th.pdf) último acceso 19 de septiembre de 2020
- National Office of Buddhism. (2020). *Authorities and Duties*. <http://www1.onab.go.th/en/index.htm> último acceso 20 de junio de 2020
- Pew Research Center. (2016). *Global Restrictions on Religion Data*.
- Philpott, D. (2007). “Explaining the Political Ambivalence of Religion”. *American Political Science Review*, 101 (3), 505-525.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science” en Katznelson, & H. V. Milner, *Political Science: The State of the Discipline*. New York: Norton.

- Pulla, V. (2016). *The Lhotsampa People of Bhutan: Resilience and Survival*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Pulla, V., & Rai, D. (2016). “Resettlement Perspectives of Bhutanese Refugees: A Place Called Home with a Future” en V. Pulla, *The Lhotsampa People of Bhutan: Resilience and Survival*, pp. 79-93. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Raz, J. (1986). *The Morality of Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Religious Affairs Department. (2020). *Vision, Mission and Strategy*. <https://www.dra.go.th/th/aboutus-30-0-1-0.html> último acceso 19 de septiembre de 2020
- Stepan, A. C. (2000). “Religion, Democracy and the “Twin Tolerations”. *Journal of Democracy*, 11 (4), 37-57.
- Stepan, A., & Linz, J.J. (2013). “Democratization Theory and the Arab Spring”. *Journal of Democracy*, 24 (2), 15-30.
- Szmolka, I. (2013). “¿La quinta ola de democratización?: Cambio político sin cambio de régimen en los países árabes”. . *Política y Sociedad*, 50 (3), 893-935.
- The Association Of Religion Data Archives. (2020). The ARDA. <http://www.thearda.com/> último acceso 18 de septiembre de 2020
- The Sangha Supreme Council of Thailand. (2020). *About the Sangha Supreme Council of Thailand*. <http://mahathera.onab.go.th/index.php?url=about> último acceso 19 de septiembre de 2020
- Tudor Silva, K. (2020). “Secular State and the “Religious Left: Navayana Buddhism and Dr Ambedkar’s Vision for the Future of Democracy in South Asia”. *Journal of Social Inclusion Studies*, 6 (2), 152-163.
- Tonsakulrungruang, K. (2018, Agosto 07). Thailand’s sangha: turning right, coming full circle. *New Mandala*. <https://www.newmandala.org/thailand-sangha-turning-right-coming-full-circle/> último acceso 19 de septiembre de 2020
- Tonsakulrungruang, K. (2019, Octubre). *Toward a New Buddhist Constitutionalism: Law and Religion in the Kingdom of Thailand*. Bristol: Universidad de Bristol.
- Wangchuk, T. (2004). “The Middle Path to Democracy in the Kingdom of Bhutan”. *Asian Survey*, 44 (6), 836-855.
- Weber, M. (1958). *The Religion of India*. (G. y. Martindale, Trans.) Nueva York: The Free Press.

ANA ISABEL ROSILLO RODRÍGUEZ

Graduada en la doble titulación de Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada (2020). Opositora al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado.

Marco normativo de buen gobierno: El caso de Argentina

*Regulatory Framework for Good Governance:
The Case of Argentina*

MARÍA LAURA ZAIDMAN RAMOS
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Zaidman, M. L. (2021). Marco normativo de buen gobierno: El caso de Argentina. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 5: 97-127. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.i5.21026>

Resumen

El presente artículo se enmarca en el nuevo modelo de gestión pública relacionado con el buen gobierno, la integridad y la ética institucional, en el cual la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana son ejes fundamentales para ello. El objetivo es reflejar el estado de desarrollo del buen gobierno para el caso argentino, para lo cual se realiza una recopilación de los principales instrumentos de la materia. El trabajo se estructura en el marco de infraestructura ética, marcos de integridad y gobierno abierto. Para llevarlo a cabo, se realizó una revisión documental y normativa, tomando como eje principalmente dos documentos: el Código Iberoamericano de Buen Gobierno y las recomendaciones de la OCDE. Posteriormente se realiza un análisis descriptivo y empírico de la situación actual en Argentina en el marco del Buen Gobierno. De lo recaudado, se concluye que si bien Argentina es un país pionero dentro de América Latina donde los gobiernos han venido trabajando en pos de alcanzar estándares internacionales de Buen Gobierno, aún resulta imprescindible un cambio de cultura y educación cívica, de los funcionarios públicos y de los ciudadanos en su conjunto.

Palabras clave: buen gobierno, ética pública, gobierno abierto, gobernanza, integridad pública, transparencia.

Abstract

This article is embedded in the new model of public management related to good governance, integrity and institutional ethics, in which transparency, collaboration and citizen participation are fundamental pillars. The objective is to reflect the state of development of good governance for the Argentine case, for which purpose a compilation of the main instruments on the subject is made. The work is structured within the framework of ethical infrastructure, integrity frameworks and open government. In order to carry it out, a documentary and normative review was carried out, focusing mainly on two documents: the Ibero-American Code of Good Governance and the OECD recommendations. Subsequently, a descriptive and empirical analysis of the current situation in Argentina within the framework of Good Governance is carried out. It is concluded that although Argentina is a pioneer country in Latin America where governments have been working towards achieving international standards of Good Governance, it is still essential to change the culture and civic education of public officials and citizens as a whole.

Keywords: good governance, public ethics, open government, governance, public integrity, transparency.

Correspondencia / Correspondence

MARÍA LAURA ZAIDMAN RAMOS
Email. laura.zaidman@econo.unlp.edu.ar

Conflicto de Intereses / Competing interest

La autora de este trabajo declara que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

16.8.2021

Aceptado / Accepted

15.11.2021

Publicado / Published

29.12.2021

1. Introducción

El presente artículo pretende abordar de manera sintética los elementos actuales existentes en Argentina, en materia de Buen Gobierno. Es decir, se trata de una recopilación normativa que permita conocer el nivel de institucionalización y los tipos de políticas públicas adoptadas, en materia de: transparencia, datos abiertos, participación ciudadana, *accountability*. Elementos todos ellos que componen el Buen Gobierno.

Para poder comenzar, es preciso identificar dicho concepto, tanto así como aquellos con los cuales se relaciona.

Siguiendo la historicidad que realiza Guido Moncayo Vives (2021), se puede considerar el origen de la temática, por el año 1974 cuando en Suecia se comenzó a hablar del acceso a la información pública, mediante la posterior aprobación de leyes al respecto (Moncayo Vives, 2021: 2).

Más adelante, ha sido Barak Obama (ex presidente de EEUU) quien planteó durante su primer mandato la necesidad imperiosa de que el gobierno se abriera; conformándose finalmente hacia el 2011, lo que se llamó “Alianza para el Gobierno Abierto” (Open Government Partnership). Mediante el Memorandum del Gobierno de EEUU “Transparency and Open Government” (U.S. Government, 2009), se definió como “un sistema de transparencia (divulgación de información para solicitar la opinión pública), de participación del público (aumento de las oportunidades de participar en la formulación de políticas) y de colaboración (el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para facilitar la colaboración entre los departamentos del Gobierno, y con organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado)” (Obama, 2009). A partir de allí, recobró mayor relevancia en las democracias modernas.

Concepto que al mismo tiempo, tiene detrás tres pilares fundamentales que se verán en el desarrollo del artículo: transparencia, participación y colaboración.

Como dicen Calderón y Lorenzo (2010), un gobierno abierto favorece la conversación con los ciudadanos: escuchándolos a ellos, al mismo tiempo que permitiéndoles colaborar en la toma de decisiones, pudiendo incorporar sus demandas y necesidades (Calderón y Lorenzo, 2010: 11).

Otros autores, como Irekia, lo han definido como una “doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación” (Irekia en Governar AL, 2013: 11).

César Nicandro Cruz-Rubio (2015), considera que el gobierno abierto es un “paradigma que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que da (busca dar) prioridad a la representatividad y los procesos, y cuya orien-

tación es la de conformar un gobierno (más) accesible, transparente y receptivo” (Cruz-Rubio, 2015: 39).

Por su parte, la OCDE estipula que “los principios clave de gobernanza, de transparencia, participación, rendición de cuentas e integridad son temas transversales y contribuyen a garantizar que se alcancen otros objetivos, así como que las políticas sean inclusivas y de interés público”; agregando, por otro lado, que dichos “aspectos transversales enfrentan desafíos con respecto a su coordinación e implementación” (OCDE, 2020: párr. 40).

Por otro lado, el Código Iberoamericano de *Buen Gobierno*, aprobado en 2006, lo define como “aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (Código Iberoamericano de Buen Gobierno, 2006: 3).

Asimismo, postula que los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son: el respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana; la búsqueda permanente del interés general; la aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos; el respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social (Código Iberoamericano de Buen Gobierno, 2006: 3). Cuyos valores guías son la objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, transparencia, imparcialidad, accesibilidad, eficacia, entre los más importantes.

Se toman como especial referencia ambos documentos por la importancia que acreditan. Por un lado, el Código, que implica el compromiso de cada gobierno adherente y firmante a implementar las acciones prácticas y de derecho interno, que se adecuen a su país, para garantizar el cumplimiento de éste. Por el otro, el Plan de Acción de la OCDE como un conjunto de políticas recomendadas a los países de América Latina, entre ellos Argentina, para mejorar de manera significativa los marcos de integridad y buen gobierno.

Como lo resumen Canales Aliende y Romero Tarín (2017), el Buen Gobierno implica: “a) transparencia y apertura (Open Government); b) receptividad; c) integridad ética; d) vías de participación internas para sus empleados, y de la ciudadanía en el exterior; e) rendimiento de cuentas, y exigencia de responsabilidades; f) eficacia, eficiencia y economía; g) accesibilidad física y documental a sus instituciones; h) legalidad y calidad de las leyes aprobadas; i) respeto y garantía de los derechos humanos; j) resultados de la gestión; k) emprendimiento y l) ecología” (Canales Aliende, Romero Tarín, 2017: 116).

Más allá de las posibles definiciones, es preciso reconocer que en los últimos años el contexto mundial, pero más particularmente iberoamericano, ha atravesado profundos procesos de transformación que obligan a los gobiernos a demostrar de manera constante que funcionan de la manera más eficiente y eficaz posible. Esta transformación y la modernización consecuente, implicaron que

los gobiernos debieran adecuar su modo de gestión; derivando en una mayor visibilización de sus actos, de manera de garantizar una democracia más legítima. Le reivindicación e institucionalización de una democracia participativa, más allá de la elección voluntaria de la ciudadanía, comenzó a ser un requisito ciudadano.

Los ciudadanos, entonces, de un tiempo a esta parte, han comenzado a requerir mayor involucramiento en la toma de decisiones. Para ello, es que los gobiernos se han vuelto más transparentes, propiciando mayor participación ciudadana, la imparcialidad de sus actos y su mayor responsabilidad hacia el bienestar social. Todo ello ha derivado en una mejora de la gestión del sector público, y de la ciudadanía como “usuario” del mismo, con la modernización de sus servicios y procesos (mejores plataformas, simplificación de trámites y procedimientos) (CLAD, 2016).

La OCDE reconoce como elemento importante en estos procesos de transformación a la confianza, como “uno de los fundamentos más importantes sobre los cuales se construye la legitimidad y la sostenibilidad de un sistema democrático; es clave para garantizar el cumplimiento de la ley en general, y especialmente de las regulaciones y del sistema impositivo.” Es decir, que la confianza resulta ser un elemento fundamental que permite mayor cohesión social y bienestar, favoreciendo la disminución de la desigualdad, que indirectamente afecta la capacidad del gobierno para implementar reformas, promoviendo el compromiso y participación ciudadano (OCDE, 2020: párr. 7).

Los mecanismos para generar mayor confianza ciudadana que tienen los gobiernos, serán mediante la implementación de políticas públicas que garanticen la “toma de decisiones públicas de interés público en todos los niveles de la administración pública (OCDE, 2020). Esto trae aparejado la “promoción de la integridad y la transparencia en el financiamiento político y de los procesos electorales, la regulación de la participación legítima y el cabildeo en la formulación de políticas, y la promoción de la responsabilidad social a través de la transparencia, la apertura y el acceso a la información, así como a los mecanismos de participación de los ciudadanos” (OCDE, 2020: párr. 17).

Los gobiernos deben adaptarse a los requerimientos sociales, de manera que sumada a la promoción de la transparencia de sus actos, permitan el acceso a la información, “para promover el diálogo, la participación pública y la creación de consenso, o como un aporte para la gestión y detección de riesgos de integridad, utilizando nuevas tecnologías como la inteligencia artificial” (OCDE, 2020: párr. 17).

Ha sido a partir de estos conceptos que se han comenzado a establecer distintos marcos y normativas, y consecuentemente herramientas, relacionadas con distintos aspectos en correspondencia a estas definiciones, garantizando la democracia gubernamental, ética y una mejor gestión pública.

En el caso particular argentino, existe vasta normativa y políticas que se han ido formulando e implementando, con el paso de los últimos años, en pos de garantizar una mejor calidad institucional y en definitiva, democrática.

Sin embargo, algunas de ellas más recientes, se ven atravesadas por los cambios políticos sucedidos en los últimos gobiernos. Es importante, más allá de la promulgación de leyes, decretos y normas, que la impronta con que se lleven a cabo sea fundamentalista y no una mera imagen para la opinión pública; la voluntad política resulta definitoria en la efectiva ejecución de las mismas. Cabe recordar que el desarrollo del Buen Gobierno y la implantación de una transparencia administrativa real y eficaz, deben facilitar a su vez el control de los poderes y el mejoramiento de las administraciones públicas. Implicando, además de la implementación de normativa, un cambio cultural de los valores políticos (Canales Aliende y Romero Tarín, 2017: 122).

En todo caso, veremos aquí cuáles han sido las medidas adoptadas al día de hoy, y cuáles serán los retos y mejoras, a contemplar en el futuro. Para ello se desarrollará el presente trabajo abarcando tres ejes fundamentales de cualquier gobierno: la infraestructura ética y de buen gobierno; el sistema de integridad pública; y las políticas de gobierno abierto.



2. Infraestructura ética y de buen gobierno

102

El presente apartado pretende acercarse a un diagnóstico de la situación actual en que el gobierno se halla posicionado respecto a políticas existentes en el marco del Buen Gobierno y Ética Pública. Para ello se relevará el marco normativo y político a nivel nacional sobre el cual se fundan los cimientos de dichas políticas. Al mismo tiempo que la identificación de los niveles de gobierno y actores involucrados.

2.1. Buen Gobierno y Ética Pública

En el marco del Buen Gobierno, tomando como punto de partida los conceptos acuñados por el Código Iberoamericano y la OCDE vistos en la introducción, con los componentes que trae aparejado, podemos evaluar la situación para el caso de Argentina. El fin de este apartado es determinar los marcos normativos existentes o políticos a nivel nacional, bajo los cuales se creen los cimientos de una política de buen gobierno. Como así también identificar los niveles de gobierno y los actores que involucre, no sólo del sector público, sino también del sector privado, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, entre otros.

Villoria e Izquierdo, refieren al Buen Gobierno como aquel que promueve instituciones formales, normas y reglamentos, e informales, lógicas de lo apro-

piado en cada organización pública, que fomentan transparencia, rendición de cuentas, efectividad y participación (Villoria e Izquierdo, 2020).

Agregan luego otros elementos que consideran imprescindibles: la integridad y la imparcialidad al servicio del interés general. Resultan esenciales reglas, procesos y estructuras, junto con la interiorización de los valores para que sea plausible el buen gobierno. A tal efecto, presentan en su libro “*Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones en tiempos de incertidumbres*” una descripción de los componentes de buen gobierno; a saber: efectividad, integridad, profesionalidad e imparcialidad, coherencia, transparencia, participación y rendición de cuentas; y cómo debe trabajarse y elaborarse cada uno de estos ejes, en pos de una mejor concepción gubernamental. Estos componentes se encuentran intrínsecamente relacionados entre sí, de manera que finalmente derivan en herramientas fundamentales que promueven su compromiso, como por ejemplo el Gobierno Abierto (Villoria e Izquierdo, 2020).

A este respecto, estos autores se refieren a tres tipos de ámbitos donde resulta imprescindible aplicar los principios que generen un buen gobierno: el ámbito del diseño institucional, el ámbito constitucional y el ámbito de las políticas públicas. Estos tres en sus distintos niveles promocionarán actuaciones gubernamentales, con el fin de abogar por un buen gobierno, tales como la promoción de espacios participativos, de diálogo y cooperación; proteger los derechos y libertades fundamentales y aplicar prohibiciones a prácticas discriminatorias que promuevan imparcialidad y cuestionen la igualdad política; y finalmente políticas llevadas a cabo que estimulen programas para la ciudadanía sobre comprensión, debate y análisis de las decisiones (Villoria e Izquierdo, 2020).

Considerando los elementos mencionados anteriormente, Villoria e Izquierdo consideran como esencial el principio de *Imparcialidad*, en tanto calidad de la administración. En este sentido es que se han impulsado espacios democráticos de participación ciudadana, deliberación pública y mayor transparencia de los actos, de manera de achicar la brecha de la desigualdad.

Una mayor imparcialidad promoverá en definitiva un mejor desarrollo económico y una mejor consolidación del Estado. Trae aparejada también una mayor profesionalización de la administración pública, que trabaje en este sentido, en la implementación de políticas públicas eficaces y efectivas (Villoria e Izquierdo, 2020).

Otro elemento descrito por estos autores es la eficacia gubernamental entendida como la capacidad de producir objetivos deseados en la esfera social y económica a través de las actuaciones e instrumentos gubernamentales centrados en el logro de eficiencia y economía; sin embargo se tiene en cuenta no únicamente lo que se haga, sino el cómo: sus productos y el proceso. Idealmente bajo el enfoque de generación de resultados para el alcance de cambios sociales

positivos, generación de valor público, mediante los prerrequisitos de eficacia, eficiencia, calidad y economía (Villoria e Izquierdo, 2020).

Lizcano (2015) considera que “la transparencia constituye así un pilar básico que es necesario desarrollar e impulsar desde todos los niveles de la sociedad y ello como una vía necesaria para impulsar la equidad social y la eficiencia económica” (Lizcano, 2015:15).

Es así como se comienza a observar de qué manera los distintos componentes se van interrelacionando entre sí; la transparencia implica información, eficacia y participación ciudadana. Para que resulte transparente, los datos difundidos deberán ser comprensibles, accesibles, internacionalmente comparables, reutilizables y actualizados (Villoria e Izquierdo, 2020). Agregan Canales Aliende y Romero Tarín (2017), que el Buen Gobierno, como antítesis, prevención y remedio ante la aparición de la corrupción política y administrativa, contribuye notablemente a la exigencia de la transparencia. Y que la transparencia administrativa no es solo información, comunicación y documentación administrativa claras y fiables, sino que también implica la facilidad de su accesibilidad y de su receptividad (Canales Aliende y Romero Tarín, 2017: 116).

En el caso argentino, para comenzar en cuanto a la *transparencia* de los actos y la información, el antecedente fundamental sobre esto data de la Constitución Nacional. Allí se garantiza el *principio de publicidad de los actos de Gobierno* y el *derecho de acceso a la información pública* a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes, del Capítulo Segundo —que establece nuevos Derechos y Garantías— y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales. La transparencia permitirá, desde el punto de vista político, recuperar la confianza en las instituciones y actores públicos, disminuir y prevenir la corrupción y mejorar la eficiencia de la gestión pública.

Considerando otro de los componentes esenciales, tal como la *participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas y el control de los poderes del Estado*, entendiéndola como un abanico diverso de mecanismos o modos de intervención de la ciudadanía en los procesos de política pública, donde se tienen en consideración actores de la sociedad civil, actores políticos y el momento del proceso de gestión de las mismas (Rofman y Foglia, 2015).

Al mismo tiempo que “pueden darse distintas formas institucionalizadas de participación donde se pueden conformar sistemas estables de participación, procesos participativos o mecanismos participativos” encontramos que en Argentina existen varios de estos mecanismos. Algunos de ellos: referéndums, consultas ciudadanas, audiencias públicas, encuestas deliberativas, consejos consultivos, presupuestos participativos, entre otros; siendo estos mencionados lo más habituales. La participación amplía los conceptos de democracia, representatividad, promoción social y ciudadanía moderna. En definitiva, la participación ciudadana, es una ampliación de derechos.

El primer antecedente en este caso. Nuevamente resulta en la Constitución Nacional, la que establece las instancias de participación como posibilidad de intervención más directa, como componente de la democracia semidirecta. Los principales los encontramos en el Capítulo Segundo: Nuevos derechos y garantías: Iniciativa Popular (Art. 39 CN), Consulta Popular (Art. 40 CN). Mientras el primero dice:

“Artículo 39- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. (...)”; el segundo, establece que “Artículo 40- El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. (...)”.

Por otro lado también, el Art. 43, también incorporado como los antes mencionados con la Reforma de 1994, mediante el cual se crea la figura de *Amparo*. Considerada ésta como una herramienta que limita el ejercicio del poder, en defensa de la libertad y los derechos fundamentales del hombre; en pos de garantizar los derechos y libertades distintos de la libertad física. Pudiendo ser el afectado, el defensor del pueblo, ONG y la Auditoría General de la Nación quienes lo inicien.

Al mismo tiempo, con rango constitucional devenido del Art. 75, inc. 22, la Convención de Lucha contra la Corrupción reafirma la eficacia y publicidad de los gastos públicos del estado.

Para poder hacer frente a una evaluación normativa de cuáles son las acciones llevadas a cabo por el gobierno argentino, se ha optado en el presente escrito, por el eje legislativo principalmente, que demarca el derecho a la información como eslabón fundamental en la confección de un gobierno abierto y transparente. A partir de dicha legislación, y con los sucesivos gobiernos desde la promulgación de la misma, se observan las acciones y en definitiva la política llevada adelante, para garantizar su cumplimiento.

Considerando que el acceso a la información pública resulta una manera indirecta de hacer partícipe a la sociedad, a continuación se desarrollan ciertas políticas que se han implementado de un tiempo a esta parte, para garantizar una mayor transparencia del gobierno.

Por comenzar, se menciona el marco normativo existente en Argentina en materia de esto:

- Ley Nacional de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275)
- Plan Nacional de Apertura de Datos
- Sistema Nacional de Datos Públicos
- Régimen de Acceso a la Información Pública

En lo que respecta a la Transparencia, actualmente encontramos la implementación de ejes de transparencia activa del gobierno, mediante la incorporación en su página oficial de una sección especial destinada a esto, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Tanto allí como en todos los organismos que conforman el gobierno, se han encargado de procurar la visibilidad de datos, velando por lo siguiente:

El principio de transparencia en la gestión pública es uno de los pilares sobre los que se asienta la democracia. Se refiere al deber de los poderes públicos de exponer al análisis de la ciudadanía la información de su gestión, el uso de recursos, los criterios con que toma decisiones y la conducta de sus funcionarios.

El ejercicio de la función pública demanda una actuación eficaz e íntegra que se refleje en un buen gobierno y una buena administración, de forma que el bienestar general resulte privilegiado.

El gobierno plantea a partir de esto, que las necesidades de los ciudadanos deberán quedar cubiertas por la Administración Pública, siempre que se tomen decisiones en las cuales estén involucrados los intereses de todos, y procura hacerlo de manera tanto abierta como participativa. Entonces, para poder garantizar el cumplimiento de sus objetivos, obliga a los funcionarios públicos a incorporar y cumplir las normas éticas establecidas, de manera imparcial y en pos del beneficio público, no del particular.

Por su parte, mediante el Decreto 1172/2003, se aprobaron aquellas reglamentaciones confeccionadas dentro del ámbito del Poder Ejecutivo en materia de participación: “Reglamento General de Audiencias Públicas”, “Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses”, “Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas”, “Reglamento General del Acceso a la Información Pública”, “Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos”, acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina. Todas ellas en conjunto garantizan el acceso a la información y a una mayor transparencia por parte de las acciones del gobierno.

Asimismo, la Secretaría General de la Presidencia adhiere a la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública mencionada antes, sancionada en el año 2006, cuyo objetivo es garantizar el pleno derecho de acceso a la información, promoviendo la participación de la ciudadanía y por ende, una mayor transparencia de la gestión. Esta ley se fundamenta en los principios que menciona en el Art. 1¹:

1 A los efectos de dicho trabajo, solo se mencionan, pudiéndose ampliar los conceptos de los mismos en el Art. 1: principios de la Ley 27.275.

- Presunción de publicidad;
- Transparencia y máxima divulgación;
- Informalismo;
- Máximo acceso;
- Apertura;
- Disociación;
- No discriminación;
- Máxima premura;
- Gratuidad;
- Control;
- Responsabilidad;
- Alcance ilimitado de las excepciones;
- In dubio pro petitor;
- Facilitación;
- Buena fe.

Adicionalmente, esta misma ley en su Art. 3 establece las definiciones que involucra, generando el marco normativo sobre el cual regirá. Tal es así, que se refiere a:

- *Información Pública*, como todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen;
- *Documento*, será todo tipo de registro generado controlado o custodiado por los sujetos obligados por la misma legislación.
- Y finalmente, cabe mencionar a estos sujetos obligados a cumplir con dicha ley (Art. 7, Ley 27.275/16), sobre los cuales establece que su incumplimiento será causal de determinar su mal desempeño. Estos serán:
 - La administración pública central, como también los organismos descentralizados;
 - El poder legislativo y los órganos que funcionen en su ámbito;
 - El poder judicial de la nación;
 - El Ministerio Público Fiscal de la Nación;
 - El Consejo de la Magistratura;
 - Empresas y sociedades del Estado, y aquellas en las cuales el Estado tenga participación minoritaria;
 - Concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios de uso del dominio público y contratistas, prestadores y prestarios;
 - Organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la cual se le hubieren otorgado fondos públicos;

- Personas jurídicas públicas no estatales pero reguladas por el derecho público;
- Fideicomisos que involucren bienes del estado nacional;
- Entes cooperadores con quien el estado tenía celebrados convenios de cooperación técnica o financiera, que involucren organismos estatales;
- Banco Central de la República;
- Entes interjurisdiccionales donde el estado nacional tiene participación o representación;
- Concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar debidamente autorizados.

Es entonces esta ley el marco regulatorio vigente que determina la obligatoriedad e implicancia a los sujetos alcanzados ya mencionados, a comprometerse en procurar la transparencia de todos sus actos. Todo ello abogando en pos de un gobierno más visible, y por ende más participativo, tal como refiere el Banco Mundial como “gestión pública transparente y previsible”, “poder ejecutivo que rinda cuentas” y “sociedad civil fuerte y participativa”. Esto último dentro de su definición de un buen gobierno básico. Será así este marco regulatorio y normativo el que encuadre los derechos y obligaciones de todos los actores involucrados, ya sea desde un rol de dirigentes o autoridades de gobierno, como de ciudadanos a los requerimientos de una mayor gobernabilidad de estos.

Asimismo, esta ley crea la Agencia de Acceso a la Información Pública, como un ente autárquico y autónomo dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Art. 19, Ley 27.275, modificado por Art. 11 del Decreto 746/2017 B.O. del 26/9/2017). Su naturaleza resultará en velar el correcto cumplimiento de esta ley.

Finalmente, en el Art. 32 de la comentada ley se determina el tipo de información que los sujetos alcanzados por la misma (en su Art. 7), deberán publicar de manera digital, actualizada, completa y mediante formato abierto. Algunos de ellos son: índice de información pública; estructura orgánica y funciones; nómina² (tanto de autoridades como del personal ya sea temporal o permanente); escalas salariales; presupuestos asignados por áreas, programas, etc.; contrataciones públicas; entre otros. En definitiva establece una tipología de veinte tipos de información diversa que garanticen la transparencia activa del gobierno, velando por el pleno cumplimiento de la ley.

Adicionalmente, considerando el Plan de Acción para la Integridad para el Buen Gobierno en América Latina y Caribe, celebrado en Lima en octubre de 2019 por la OCDE, de acuerdo a las recomendaciones y planes de acción, en lo

2 Con nómina hace referencia al listado de autoridades, actores involucrados.

que respecta a Argentina, ha realizado un diagnóstico sobre distintos aspectos. En lo que respecta a la

la evaluación sobre la Integridad del Sector Público, tanto sobre la identificación de corrupción como sobre el déficit de implementación de medidas sobre integridad, esta actividad está en curso. Argentina fue partícipe de la primera reunión celebrada en Chile de la Red OCDE-BID de Integridad Política para América Latina y el Caribe.

Actualmente está en curso una Revisión de Gobierno Abierto de Argentina. Argentina se encuentra en la fase 3bis de evaluación de la Convención Anticohecho de la OCDE, a la cual se encuentra adherida desde 1997; habiendo adherido a la Recomendación para fortalecer la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros. Argentina participó en revisiones de gobierno corporativo de empresas públicas en 2015 y 2018.

Este diagnóstico deja entrever que se promueve y se trabaja desde el gobierno, para mejorar las medidas e instrumentos relacionados con la integridad y el buen gobierno.

Por otro lado, considerando que la lucha contra la corrupción resulta implícita en materia de Buen Gobierno, ya que implica mayor integridad, transparencia y por ende efectividad, se mencionan a continuación algunas políticas llevadas a cabo a este respecto. Por un lado, se creó en 1999 la Oficina Anticorrupción, como un organismo desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo. Cuya misión es la siguiente:

Misión: Trabajamos para fortalecer la ética y la integridad en la administración pública nacional, a través de la prevención e investigación de la corrupción y la formulación de políticas de transparencia.

Al mismo tiempo, se encuentra toda la normativa relacionada y generada en relación a su misión, como su Plan de Acción; diversos decretos de Ética Pública; leyes relativas a políticas de anticorrupción como Ley 27.275 analizada previamente; régimen de presentación de declaraciones juradas de funcionarios; el actual Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023; incompatibilidades relacionadas con el empleo público; entre otros.

Entre sus funciones, esta oficina será la encargada de la administración de las declaraciones juradas de todos los funcionarios del Sector Público, en línea con lo establecido por la Convención Interamericana contra la Corrupción³ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁴. Esta modalidad

3 Aprobada el 29/03/1996. Ratificada por la Ley N° 24.759. Promulgada el 13/01/1997. (B.O. 17/01/1997).

4 Aprobada el 31 de octubre de 2003. Ratificada por la Ley N° 26.097. Promulgada el 06/06/2006. (B.O. 09/06/2006).

está vigente desde los años 50. La función primordial de las declaraciones juradas es prevenir y detectar incompatibilidades, conflictos de interés y posibles enriquecimientos ilícitos. Los sujetos obligados a su presentación están alcanzados por la Ley de Ética Pública, Ley 25.188, siendo públicas, de manera que podrán ser consultadas en cualquier momento por cualquier ciudadano en el sitio oficial del gobierno.

Finalmente, Villoria e Izquierdo relacionan la Transparencia con la Rendición de Cuentas, identificada esta última como otro elemento fundamental de Buen Gobierno; y la definen como un proceso mediante el cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan las sanciones de recompensas procedentes (Villoria e Izquierdo, 2020). Esta refiere al control institucional, electoral y social; e implica la transparencia ya mencionada, la auditoría y la aceptación de las consecuencias en el caso de que las decisiones tomadas no hubieran sido las indicadas (Villoria e Izquierdo, 2020). Más adelante se ahondará sobre este tema.

Ahora bien, haciendo referencia a la Ética Pública, consideramos a la ética institucional o de las instituciones públicas. Como dice Rafael Jiménez Asensio, en la ética institucional o gubernamental, así como en la ética de los servidores públicos (funcionarios o empleados públicos), hay un fuerte contenido deontológico expresado en ocasiones por las normas jurídicas, pero también en otro tipo de medios como pueden ser los valores y normas de conducta recogidas en los códigos éticos. Es, en efecto, ética del deber, pero también (al menos en la política) ética de las virtudes. (Jiménez Asensio, 2017).

Villoria e Izquierdo, por tanto, se refieren a la ética pública desde dos puntos de vista: la ética política que define los principios y valores que deben regir la vida profesional de nuestros servidores públicos; y la ética administrativa, relacionada con el funcionariado. De allí, al pensar en el funcionariado como empleado público, se derivan ciertos valores de la actividad pública, con los cuales se espera que estos cumplan, tales como: rendición de cuentas, imparcialidad, justicia, beneficencia, evitación del daño, generación de confianza (Villoria e Izquierdo, 2020). Estos autores consideran también cuatro elementos básicos que debe cumplir un servidor público, para detentar comportamiento ético: sensibilidad moral, juicio moral, motivación moral y por último carácter, que les permita convertir el juicio en acción.

Por otro lado, también hacen mención a ciertos principios relacionados con la ética pública: deben servir al interés general del país al que sirvan, en el marco del respeto de los principios éticos universalmente reconocidos, facilitar la participación y deliberación en la toma de decisiones, promover y defender la democracia y los derechos humanos, buscar el interés general (no el particular) y la toma de decisiones sin perjuicio de daño a terceros.

La ética pública, por su parte, está relacionada con el valor de la Integridad, considerando la necesidad de determinar marcos que estipulen normas, procesos y estructuras de gestión eficaces que prevengan la corrupción y fomenten el comportamiento ético. Villoria e Izquierdo definen a la política de integridad como “el conjunto de intenciones, elecciones y acciones diseñadas para promover y proteger la integridad dentro de las organizaciones.” (Villoria e Izquierdo, 2020) Por tanto se interpreta que la gestión ética adopta un enfoque organizacional en su análisis. En el próximo apartado se abordarán las recomendaciones que la OCDE ha realizado en cuestión de Integridad Pública.

Por su parte, en Argentina la legislación sobre Ética Pública rige desde 1999 (como mencioné anteriormente, el anterior gobierno presentó un proyecto de Ley para promulgar una nueva ley, pero no ha sido sancionada) y el Decreto 41/99, Código de Ética de la Función Pública. La Ley 25.188, establece el régimen legal ético en el ejercicio de la función pública, y determina los deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías; así como también las pautas de comportamiento ético.

3. Marcos de Integridad

Esta sección pretende la identificación y descripción de los elementos que componen el marco de integridad según la OCDE. Tal como lo define en su recomendación, se entiende a la «Integridad pública» como el “posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados.” (OCDE, 2018: 7). En ella ofrece a los responsables políticos una serie de herramientas que les permitan alcanzar los estándares establecidos en sus principios, en relación a la Integridad Pública.

La integridad es fundamental para el desarrollo socioeconómico de los países. Se debe adoptar una estrategia nacional tanto de integridad como anti-corrupción, que comprometa a los diversos actores involucrados en el Gobierno; y favorecer la comunicación de los resultados logrados a la ciudadanía (OCDE, 2018). Resulta ser uno de los “pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales y, por lo tanto, es esencial para el bienestar económico y social, así como para la prosperidad de los individuos y de las sociedades en su conjunto.” (OCDE, 2017:3).

Como mencionan Villoria e Izquierdo (2020) “existen dos posibles estrategias a la hora de definir políticas de integridad: una centrada en el control, el cumplimiento y la administración de consecuencias, y otra centrada en la generación de cultura moral y la promoción de valores éticos. La mejor estrategia

es conseguir un delicado equilibrio entre los dos enfoques a la hora de diseñar el marco de integridad”.

Los principios rectores que establece la OCDE referidos a las prácticas éticas en el servicio público, permiten determinar y definir aquellos marcos de integridad que sirvan de guía hacia una mayor integridad, permitiendo hacer un seguimiento de su cumplimiento y evaluación; para que aquellos que sean los encargados de diseñar las políticas utilicen esta herramienta como ámbito de actuación donde definir y delinear sus líneas de acción. Se trata ni más ni menos que de normas y procesos, y estructuras de gestión más eficaces en pos de fomentar el comportamiento ético y erradicar la corrupción (Villoria e Izquierdo, 2020).

La recomendación que realiza la OCDE para los países de Latinoamérica y Caribe, se alinea en tres ejes de acción: un sistema de integridad coherente y completo, la cultura de integridad pública y la rendición de cuentas eficaz. Dentro de cada uno de ellos considera ciertos aspectos a tener en cuenta por todo gobierno a la hora de desarrollar sus marcos de integridad. Especial atención se pone en la lucha contra la corrupción pública, siendo uno de los problemas que más llaman la atención de la ciudadanía.

En lo que respecta a la Argentina, esta organización desarrolló en el año 2019 un estudio particular sobre la integridad en dicho país. Consideraron que se precisan construir marcos institucionales fuertes, transparentes y confiables. En este sentido, en el 2015 el gobierno saliente estableció dentro de sus prioridades el fortalecimiento de sus instituciones y la lucha contra la corrupción. En este documento se desarrolla un diagnóstico sobre diversos aspectos, al mismo tiempo que una serie de recomendaciones con respecto a quien debiera ser responsable de ponerlas en práctica, en la medida que el Gobierno se comprometa y se exprese en cómo avanzar en materia de integridad pública.

En este documento la OCDE reconoce debilidades en los ciertos aspectos (OCDE, 2019), algunos de los cuales se mencionan a continuación. Por un lado, si bien reconoce a la Oficina Anticorrupción como actor fundamental en el cambio sistémico, se debería visibilizar más su rol como asesora de políticas. Como también verse incrementada su autonomía financiera y administrativa. Asimismo, propone la necesidad de crear mesas de coordinación y en particular, una Comisión de Integridad y Transparencia en el Poder Ejecutivo Nacional, donde se trabaje de manera conjunta entre los distintos organismos involucrados estableciéndose una estrategia de integridad a nivel nacional, con objetivos claros. Donde también se realice permanente seguimiento y evaluación de las políticas implementadas.

Para ello, consideran necesario reforzar los distintos niveles de gobierno del país, puesto que si bien hay avances a nivel nacional, no ocurre lo mismo a nivel provincial, cuanto menos municipal. Por ejemplificar, la ley de Ética Pública

sólo se implementa a nivel del Poder Ejecutivo Nacional; pero a nivel provincial son pocas las que tienen una ley propia que se esté implementando (11 de 23 provincias no cuentan con ley propia o similar). Esto genera vacíos normativos y mayores riesgos de corrupción por parte de los funcionarios públicos provinciales.

En lo que respecta a la ética pública, refieren que el marco legal actual se halla fragmentado y que sólo se implementa con carácter legalista, sin promocionar de manera genuina los aspectos relativos a valores y ética en los servidores públicos. En este sentido, la sociedad percibe que la función pública se encuentra muy politizada. Por otro lado, Argentina cuenta con un débil régimen disciplinario, impactando en la legitimidad e impunidad de los actores públicos.

Si bien el marco de control interno y gestión de riesgos en Argentina se alinea con estándares internacionales, no se encuentra incorporado en la gestión diaria del sector público.

Sobre legislación relacionada con el lobby, sólo existe en el nivel del Poder Ejecutivo Nacional, debiendo únicamente informar reuniones con lobbistas. Por otro lado, en cuanto al financiamiento de campañas políticas, es uno de los pocos países que aún no prohíbe explícitamente la compra de votos; al mismo tiempo que permite donaciones en efectivo para las campañas electorales. La implicancia es que resulte imposible identificar el origen de estos fondos (teniendo en cuenta la prohibición de recibir financiamiento privado). Esto último impacta entonces en la percepción que la sociedad tiene sobre que “nos gobiernan unos pocos grupos poderosos”.

Finalmente, refieren a la imperiosa necesidad de que Argentina promueva una verdadera cultura de integridad en toda la sociedad. Partiendo de organismos como la Oficina Anticorrupción, se debería crear conciencia tanto sobre integridad como responsabilidad a sujetos que participen del sector privado, del sector público, y a nivel educativo desde las primeras infancias.

En los apartados que siguen, se mencionarán las recomendaciones de la OCDE en función del diagnóstico realizado y con los tres ejes de trabajo mencionados antes, siendo un total de 191 acciones específicas enmarcadas en estos⁵.

3.1. Sistema de integridad coherente y completo

De acuerdo a la OCDE, para que un sistema de integridad se considere coherente y completo debe contar con el *compromiso* de los actores involucrados,

5 A los efectos de este trabajo, sólo se realizará una mención de los bloques considerados, con el fin de demostrar las líneas de trabajo propuestas. El documento completo con las 191 acciones específicas puede obtenerse de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-en-argentina-folleto.pdf>

tanto políticos de los niveles más altos de gobierno, como la gestión. Principalmente en la lucha para la erradicación de la corrupción; al mismo tiempo que se abogue por el cumplimiento de los marcos legislativos e institucionales. Por otro lado, además del compromiso de dichos actores, los mismos deben asumir la *responsabilidad* que su cargo atañe, tanto en lo que respecta a sus responsabilidades de la función como en su desempeño. Así también refiere a la necesidad de establecer *normas* estrictas para todo el funcionariado público, de manera que su labor esté avocada al interés general y no al particular cuyos comportamientos sean ejemplares, basados en ciertos valores y cultura de la transparencia, promoviendo la buena gobernanza. Al mismo tiempo que se establezca un régimen disciplinario con acciones sancionatorias que recaigan sobre aquél que se salga de la norma. Finalmente este sistema deberá contar con un *enfoque estratégico* del sector público, que cuenta con datos empíricos, con sus correspondientes indicadores, de manera que permita al gobierno hacer un seguimiento y evaluación en materia de integridad pública.

Tal como se indicó anteriormente, y se concluye del documento de la OCDE, especial atención se pone en la corrupción, considerado uno de los principales obstáculos para el Buen Gobierno, debilitando la gobernabilidad y socavando la eficiencia gubernamental. Por tanto se considera que una gobernanza débil favorece la corrupción (OCDE, 2018). Por otro lado, la corrupción perjudica también los niveles productivos de los países, impactando en el desarrollo de los mismos. Por tanto, las políticas que promuevan la lucha contra la corrupción en todos los niveles, son actores fundamentales de los marcos de integridad que puedan establecer los países.

En cuanto a medidas y políticas adoptadas en Argentina en materia de corrupción en los últimos años, adicionalmente a la ya mencionada Ley de Acceso a la Información Pública promulgada en 2016 y a la Oficina Anticorrupción creada en 1999, podemos mencionar:

- Ampliación del alcance la Ley del Arrepentido a casos de corrupción (2016)
- Ley de Responsabilidad Penal Empresaria (2017)
- Proyecto de nueva Ley de Ética en la función Pública (la vigente data de 1999, como se mencionó antes)
- Plan estratégico Anticorrupción 2019-2013: 250 iniciativas que propician transparencia e integridad

Cabe mencionar aquí que en los últimos años el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparency International para nuestro país, ha mejorado. Si bien no lo ha hecho significativamente, en los últimos 8 años (considerando el período desde 2012, ya que al haber modificado la metodología de confección del índice, este permite ser comparado y evaluado a través de

los años) ha escalado del puesto 102 al 66 en el ranking. Estas medidas enumeradas anteriormente han permitido mejorar la percepción de los expertos y el sector privado. Sin embargo, la encuesta del Barómetro Global organizada por la misma organización, indica que un 59% de la ciudadanía considera que la corrupción se ha incrementado entre el 2017 y 2018.

Propone la OCDE a la Argentina, como se dijo anteriormente, la creación de mesas de trabajo colaborativo entre distintos actores, de manera que se genere y ponga en práctica una Estrategia Nacional de Integración; de manera que se genere un enfoque más sistémico al respecto, que involucre también a los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal).

Para ello plantean dentro de las siguientes líneas, una serie de acciones específicas que debieran de ponerse en marcha:

- Garantizar políticas de integridad en todos los poderes y niveles de gobierno de Argentina
- Mejorar la coordinación y extensión de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo Nacional
- Desarrollar un enfoque estratégico de integridad pública en el Poder Ejecutivo Nacional
- Fortalecer la organización y el enfoque de la Oficina Anticorrupción

3.2. Cultura de integridad pública

Siguiendo con las recomendaciones de la OCDE, en cuanto a la cultura de integridad pública, pone el desarrollo de esta teniendo en cuenta ciertos aspectos. Por un lado, que la misma contemple al conjunto de la *sociedad*, es decir que no se contemple solo el gobierno, sino el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, y la sociedad en sí. Estos actores deben conocer y dar cumplimiento desde el rol que le toque llevar adelante, de los valores involucrados en el sistema de integridad pública del estado. De esta manera es preciso involucrarlos, permitirles el acceso y la participación en determinados ámbitos de decisión pública; al mismo tiempo que generando espacios de capacitación y concientización que promuevan la educación cívica. Es fundamental contar con una cultura de integridad pública fuerte, en la cual se tenga pleno conocimiento de qué es correcto y qué no, que se cumplan las sanciones que correspondan y cuando correspondan. Demostrar desde el sector público esto, servirá de ejemplo para la sociedad en su conjunto.

Para que el conjunto de la sociedad entienda y acompañe esta cultura, es fundamental el rol de *liderazgo* que debe acentuarse en todos aquellos que tengan cargos de responsabilidad en entidades públicas. Tanto en lo que respecta en los procesos de selección, nombramiento o promoción de puestos, y eva-

luando el desempeño de estos; con espacios de formación y desarrollando marcos de gestión en pos de una mayor cultura de integridad pública. A la par de esto, recomiendan también que el sector público se componga de profesionales que ingresen mediante procesos *meritocráticos*, en los cuales los valores y la buena gobernanza sean pilares. Y que estos funcionarios dispongan de la *orientación* necesaria, formación e información que permitan aplicar las normas establecidas de integridad del sistema público.

Finalmente, fomentar una cultura de *transparencia*. Como se vio anteriormente es un eje fundamental para promover la buena gobernanza y la confianza de la ciudadanía en el sector público.

Con este fin, las líneas de acción que propone la OCDE son las siguientes:

- Construir un marco normativo sólido para la ética pública y los conflictos de interés reformando la ley de ética pública
- Implementar integridad para respaldar a los servidores públicos en la aplicación de las normas éticas en su trabajo diario en todo el servicio público
- Incorporar integridad en la administración de recursos humanos
- Desarrollar capacidades y concientizar sobre la integridad para promover un cambio conductual
- Crear una cultura organizacional abierta
- Concientizar a la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a la violación de normas de integridad pública.
- Comprometer al sector privado para promover la integridad en las actividades comerciales
- Brindar formación cívica en integridad pública en las escuelas
- Diseñar y brindar capacitación en materia de integridad pública y anti-corrupción a los docentes.
- Incorporar formación sobre integridad pública en las curricula terciarias y universitarias

3.3. Rendición de cuentas eficaz

Finalmente en el tercer grupo de recomendaciones se plantean un conjunto de lineamientos que se enfoquen hacia la rendición de cuentas eficaz. Como mencionan Villoria e Izquierdo (2020), el concepto hoy por hoy está enfocado en tres aspectos: el control institucional, el electoral y el social.

Para que una rendición de cuentas resulte eficaz, estos autores consideran elementos claves como la transparencia, la auditoría y el cumplimiento de sanciones en caso de existir consecuencias de los actos. La definen como el proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción

a los gobernados y se sujetan las sanciones de recompensas precedentes. Y se refieren a dos tipos de rendiciones de cuentas: en el sentido vertical, según O'Donnell, cuando deben rendir cuentas a los electores y al parlamento; y en un sentido horizontal, referida a un control de equilibrio entre los poderes del estado, enfocado a aquellos organismos con autoridad legal, creados a los efectos de controlar y sancionar.

A este respecto, la OCDE menciona cuatro cuestiones que van en relación a los ya mencionados. Una *gestión de riesgos* que salvaguarde la integridad de las entidades del sector público. Garantizar el cumplimiento de las *sanciones*, ante el incumplimiento de las normas enmarcadas en el sistema de integridad público, con cooperación entre entidades, información y principalmente transparencia. A partir de esta última, garantizar por tanto la *participación* de diversos actores de la sociedad; tanto en el proceso político como en la confección de políticas públicas, resulta imprescindible contar con la participación y apoyo de los distintos *stakeholders*. Esto último devendrá en una rendición de cuentas implícita, al hacerlos formar parte de los procesos. Y finalmente reforzar los sistemas de *control y supervisión*.

Como vimos en el primer apartado del presente trabajo, en Argentina se viene trabajando hace varios años en pos de que las nuevas tecnologías, el auge de las TIC y el big data, favorezcan las políticas de participación ciudadana y la transparencia. Han confeccionado el sitio oficial de gobierno como una *plataforma integrada de datos*, de la cual se puede obtener información diversa y de todo tipo. Esto como he mencionado antes, se encuentra enmarcado en la legislación vigente de Acceso a la Información Pública. Es decir, que el gobierno ha adoptado estos criterios y hecho más visibles sus acciones, de manera que cualquier ciudadano pueda acceder a la información que considere necesaria.

Sin embargo, una vez más la OCDE realiza una serie de recomendaciones para mejorar este aspecto gubernamental, entre los cuales se destacan: adaptación de la forma y los procesos para que se adecuen mejor a los objetivos del sistema; garantizar una efectiva verificación de la información presentada; aplicabilidad de sanciones adecuadas y eficaces que tengan un efecto disuasorio; establecimiento de sistemas de control con objetivos precisos; implementación de un enfoque estratégico de la gestión de riesgos; mejorar la función de auditoría interna; fortalecimiento de la entidad fiscalizadora superior; creación de un marco disciplinario más integral, comprensivo y efectivo; fomento de la integridad y la transparencia en las actividades de lobby; mejoramiento de la integridad en los procesos electorales; promoción de la transparencia y la participación de las partes interesadas.

Todas ellas posibilitarían una rendición de cuentas de las acciones de gobierno más eficaz y clara, donde la transparencia y la participación nuevamente se

cimente como pilares fundamentales. Permitiendo, a posteriori, el incremento de la credibilidad en la gestión pública.

4. Estrategia de Gobierno Abierto

4.1. Identificación del compromiso con políticas de gobierno abierto. Principales líneas de acción

La Carta Iberoamericana, a sus efectos, entiende el Gobierno Abierto como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016: 11).

La finalidad que persigue es el mayor bienestar y prosperidad, reflejados tanto en mejores servicios públicos y en la calidad de vida de las personas. Todo ello, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común. El vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural.

Esta Carta se fundamenta bajo cuatro pilares: Transparencia y acceso a la información pública; Rendición de cuentas públicas; Participación ciudadana; Colaboración e innovación pública y ciudadana.

Por su parte, el caso que atañe el presente trabajo, Argentina adhirió a la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada en Colombia en el 2016.

Considerando las recomendaciones antes mencionadas, en el caso objeto de estudio en particular, ya se ha visto en el primer apartado, en relación a los principios y medidas actuales referidas a Transparencia, las cuestiones principales en relación con la Ley de Acceso de la Información Pública: alcance, sujetos obligados, tipos de información obligatoriamente publicable, principios que la rigen. Esta ley garantiza a la ciudadanía el acceso remoto en cualquier momento, de todos los datos existentes referidos a la gestión de gobierno, como así también permite requerir cualquier tipo de información adicional. Es decir que la política llevada a cabo por el gobierno está orientada hacia una mayor transparencia permitiendo la participación ciudadana, desde el punto de vista colaborativo e informativo.

Adicionalmente, en el portal oficial del gobierno nacional, se puede acceder a datos tales como los y mencionados: autoridades y personal, escalas salariales,

declaraciones juradas de los funcionarios que conforman el gobierno, compras y contrataciones, obsequios, viajes, presupuestos, entre otros. Ingresando a cada una de estas secciones, se obtiene un detalle pormenorizado, al mismo tiempo que se indica el modo en que se puede acceder solicitando mayor o distinta información de la proporcionada. Por ejemplo, en cuanto a “Autoridades y Personal”, se puede acceder al organigrama de gobierno, al mismo tiempo que a cada una de las designaciones; por jurisdicción (vale recordar que Argentina tiene una conformación del estado federal y representativo -Art. 1 de la Constitución Nacional Argentina- en tres niveles – nacional, provincial y municipal-); y por tipos de administración. Esto deriva en un mapa del Estado; es decir, el modo en que se estructura la Administración Pública Nacional actual, donde se puede ver cada organismo cómo está conformado, con normativa y datos correspondientes.

Otra de las secciones que resulta de mayor relevancia, dentro del Capítulo de Transparencia Activa que rige en Argentina, corresponde a la “Participación Ciudadana”, donde resulta curioso que únicamente se accede a un informe de visitas e ingresos al Museo de la Casa Rosada; información poco relevante para definir la participación de la ciudadanía, como se mencionara en el primer apartado del presente trabajo.

Dentro del mismo sitio, encontramos la sección de Portal de Datos Abiertos, donde se permite acceder a datos generados por la Oficina Nacional de Presupuesto, Datos Económicos y Presupuesto Abierto. Si bien la ley presupuestaria general de la administración general se promulga en el Congreso con acuerdo de ambas cámaras, en este sitio se puede realizar un seguimiento de su ejecución, evaluación, diversas empresas del estado y fondos fiduciarios, entre otros.

En su portal de acceso de datos⁶ referidos a las diversas materias de interés público, accesibles en formato abierto, se puede consultar y utilizar por parte de cualquier ciudadano en caso de requerirlo, donde también se ponen a disposición una serie de indicadores. Asimismo, el gobierno cuenta con un sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) donde se puede consultar, en particular, la siguiente documentación: notas y memorandos (módulo “Comunicaciones Oficiales”); documentos (módulo “Generador de Documentos Electrónicos Oficiales” -GEDO-); expedientes (módulo “Expediente Electrónico” -EE-).

Por otro lado, en el 2019 Argentina fue elegido para ejercer durante el plazo de un año la copresidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Esta última implica una iniciativa multilateral en pos de asegurar compromisos de los gobiernos para promover la transparencia, luchar

6 Se puede visitar en: <https://datos.gob.ar/>

contra la corrupción y mejorar los servicios públicos; de la cual Argentina forma parte desde el 2012.

A partir de allí, se han desarrollado cuatro planes de acción junto a la sociedad civil, dependiente de la Dirección de Gobierno Abierto de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital (Secretaría de Innovación Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros).

Desde el 1 de junio de 2018 los organismos centralizados de la Administración Pública Nacional debieron adicionar una sección de transparencia activa en sus sitios web. Es la Ley de Acceso a la Información Pública la que rige la obligación de esto, como así también que toda la información se encuentre disponible en formato abierto. Por mencionar algunos ejemplos de la información que se debe publicar se mencionan:⁷ índice de la información pública; estructura orgánica y funciones; nómina de autoridades y personal de la planta permanente y transitoria; escalas salariales; presupuesto asignado a cada área, programa o función; listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios; informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas.

El Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto en Argentina se llevó a cabo en 2013, estableciendo para el bienio 2013-2015 una serie de 19 compromisos. Un segundo Plan establecido con seis compromisos entre 2015-2017, con un agregado de nueve para finalmente contar con quince compromisos hacia julio de 2017. Y un tercer plan comprendido entre 2017-2019.

El Plan actual, que comprende el período 2019-2022, contiene 18 compromisos de desarrollo de políticas que promuevan la solución de problemas concretos de la agenda pública, a los cuales se ha alcanzado gracias al trabajo conjunto del gobierno con la sociedad civil. Cabe destacar que el mismo se ha visto atravesado transversalmente por la pandemia producto del COVID-19, motivo por el cual se previeron las posibles prórrogas de los plazos preestablecidos.

Cabe destacar que cada compromiso tiene un organismo responsabilizado en el cumplimiento del mismo, que deberá periódicamente reportar los avances que se hagan sobre el mismo, de acuerdo a una metodología de seguimiento que ha sido aprobada por la Mesa Nacional de Gobierno Abierto. Debiéndose volver toda la información generada, en un sitio web creado a estos efectos⁸.

En lo que respecta a los compromisos del actual plan, aquellos que se relacionan con los objetivos de este trabajo son: transparencia en industrias extractivas; ; presupuesto transparente; apertura de información en lo que respecta a obra pública; acceso a la justicia; fortalecimiento de políticas de apertura y

7 Obtenido del portal de Transparencia Activa del Gobierno Argentino

8 Visitar en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/plangobiernoabierto>

participación ciudadana en el Congreso de la Magistratura de la Nación; participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones de la Auditoría General de la Nación; Índice de transparencia activa; programa federal de gobierno abierto; plan de acción de Congreso Abierto; plan de Acción Congreso Abierto.

Como se observa de la información relevada, Argentina cuenta con herramientas y políticas llevadas a cabo en materia de visibilidad de sus acciones, donde gobierno abierto, transparencia y participación son ejes centrales.

4.2. Identificación de los principales desafíos para el desarrollo de un gobierno abierto de manera integral

Argentina se considera uno de los países pioneros en la promoción del Estado Abierto, en el cual tanto los gobiernos provinciales como municipales, y las organizaciones de la sociedad civil participan. Con gran desarrollo en portales de transparencia activa y datos abiertos, con acceso a la información pública, cumpliendo con los estándares.

Sin embargo a nivel territorial se observa una actitud dispar, en tanto si bien son varias las provincias que han promovido políticas de transparencia y participación ciudadana, no ocurre de igual manera en todas ellas.

Al mismo tiempo, el propio gobierno reconoce la disparidad en lo que respecta a la ausencia de mecanismos institucionalizados a nivel subnacional, mediante los cuales se trabaje colaborativamente entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en la creación de políticas. Es decir que la carencia está enfocada en la colaboración y co-creación entre estos actores, con fuertes consecuencias en la rendición de cuentas.

Asimismo, se identifica poca diversidad en los actores involucrados en estos procesos de gobierno abierto, destacando la importancia de una mayor colaboración entre provincias y municipios, y organizaciones de la sociedad civil, que trabajen en una agenda conjunta desde la heterogeneidad de las necesidades y realidades.

Por tanto, el mayor desafío con que cuenta Argentina en materia de políticas de gobierno abierto hoy día, se halla en diseñar y ejecutar de manera participativa un Programa Federal de Gobierno Abierto, que se encuentre alineado a los valores de la Alianza para el Gobierno Abierto, donde se observe la articulación nacional y local. Este compromiso puntualmente tiene los siguientes objetivos: el desarrollo un enfoque integral entre el plano nacional, provincial y municipal para fortalecer políticas de gobierno abierto; fomentando la cocreación de políticas en provincias y municipios; ampliar y diversificar los actores de gobierno y de la sociedad civil que se involucran en la agenda de gobierno abierto; todo ello, acorde a las demandas sectoriales y en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A partir del liderazgo del gobierno nacional, se espera contar con la participación y compromiso de los actores de los distintos niveles de gobierno así como de organizaciones de la sociedad civil, para delinear conjuntamente los ejes de un plan de gobierno abierto. Para ello se debiera comprometer la capacitación y formación en materia de gobierno abierto y metodologías para la co-creación de políticas necesarias; con prioridad en aquellas provincias o municipios que en el momento no cuenten aún con políticas de este tipo.

Como se observa, todos los compromisos referidos al gobierno abierto están orientados en incrementar la participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones como en la elaboración de políticas.

5. Reflexiones Finales

El término gobierno abierto está teniendo un gran impacto, actualmente, en los gobiernos democráticos y en sus administraciones. Concepto intrínseco de la propia democracia, que se ha ido desarrollando con el paso del tiempo, unido a la evolución de las diferentes teorías de la administración pública.

Tanto el tema de la ética en el ámbito de las instituciones públicas como el del buen gobierno son materias realmente importantes, de una sociedad cada vez más exigente, participativa y vigilante de la actitud de sus representantes políticos y gobernantes públicos.

Tal como indica el documento del CLAD (2016) en su preámbulo “el gobierno abierto supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, y buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo.” (CLAD, 2016: 2).

Los conceptos analizados en el presente trabajo, se encuentran completamente relacionados entre sí, de manera que deben ser analizados en su conjunto para poder obtener conclusiones respecto al diagnóstico obtenido. Es cierto que los cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos, no serán los mismos en cada país. Cada coyuntura atenuará o acentuará las condiciones con que cuentan los gobiernos, y las posibilidades de mejoramiento en este sentido. Esto último por supuesto que va adicionado de la voluntad política que se tenga, para que sus ciudadanos lo consideren al fin y al cabo un “Buen Gobierno”.

El Buen Gobierno también equivale al paradigma de la gobernanza, que supone entablar una mayor relación del gobierno con la sociedad civil, desde un punto de vista más dinámico e íntegro.

De acuerdo a lo visto precedentemente, se puede concluir que si bien la envergadura del marco normativo es amplia, los consecutivos gobiernos sucedidos desde la Ley mencionada al comienzo de este trabajo, Ley 27.275 de

derecho al Acceso a la Información, dan cumplimiento e intentan procurar una mayor transparencia de la gestión en cada uno de sus organismos.

Se debe tener en cuenta que en Argentina la legitimidad de los gobiernos, desde la promulgación de esta ley, ha sido muy cuestionada tanto por opinión pública, como se puede deducir de los resultados obtenidos en las últimas elecciones con resultados muy parejos entre partidos⁹. Con una creciente polarización ideológica, denominada “grieta” en la jerga nacional, se infiere que el esfuerzo de los gobiernos debe ser cada vez mayor por garantizar mayor transparencia, y procurar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas, velando por los derechos de los individuos por quienes debieran trabajar por representar.

En el sentido de esto último, acuerdo con Villoria e Izquierdo, e inclusive es un eje fundamental que considera la OCDE para el caso de nuestro país, “Los beneficios de la participación son muy numerosos pues es un instrumento educativo que refuerza las virtudes cívicas, mejora la lealtad al sistema democrático, aumenta el control de los representantes, mejora la eficacia la gestión pues refuerza la legitimidad, genera consensos y facilitar la implantación de las políticas.”.

Es fundamental que se produzca un cambio cultural, con un incremento de educación cívica a distintas instancias, para que la legitimidad de las instituciones y la democracia se alcance.

En esta última cuestión creo que radica el problema, la “ceguera” de la política ha obnubilado la realidad de los hechos. Muchos consideran por tanto que se trata de una Transparencia gubernamental opaca, que sirve para dar una imagen de que el gobierno se abre cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana. (Villoria e Izquierdo, 2020). De manera que la apreciación e imagen que se obtenga de los resultados de las acciones de gobierno estarán siempre sesgados por el tinte político.

De todas maneras, se viene construyendo y trabajando hace ya varios años, un gobierno mejor, más abierto, aggiornado a los estándares internacionales; donde se pretende rebatir la corrupción mediante mecanismos de mayor transparencia y rendición de cuentas. Haciendo definitiva un gobierno más eficiente.

La calidad de la democracia, es más que el ejercicio temporal del voto, y que la legitimación representativa de los partidos. Será a través del debate, el diálogo y la reflexión ciudadana, que se abrirán nuevos caminos de consenso y representatividad.

9 Recordamos que en las elecciones de 2015, resultando electo Mauricio Macri lo fue con el 51.14% en segunda vuelta; mientras que en 2019 resultó electo Alberto Fernández con el 48.24% en primera vuelta, siendo el segundo Macri con el 40.28%.

El Buen Gobierno es resultado y manifestación de la calidad democrática del país, para lo cual se requiere de un marco conceptual e institucional más amplio, considerando la realidad de cada sistema político-administrativo. Además de determinar un conjunto de medidas de Buen Gobierno, con el compromiso de sus principales actores e instituciones políticas, resulta fundamental poner atención a la educación y cultura cívico democrática, básicamente mediante la ética pública.

Seguramente queda mucho por transformar y mejorar. Inclusive desde las propias instituciones del Poder Ejecutivo y los organismos de control, habrá que perfeccionar los mecanismos. Pero en lo que respecta a herramientas, Argentina las tiene. Probablemente haya que mejorarlas, y ser más exigente respecto de su aplicación, principalmente en cuanto a cuestiones de ética pública y régimen sancionatorio se trate.

Un aspecto que hay detrás de toda cuestión normativa y reglada, es la moral con que los hechos efectivamente suceden. Una cuestión de suma relevancia, para la correcta función de un gobierno entiendo que es sortear los diversos intereses económicos, personales y financieros que confluyen en una gestión, de manera que el comportamiento de los gobiernos se vea influenciado y hasta manipulado por ello.

Una cuestión fundamental es reivindicar el rol que cumplen los funcionarios y el sector público en sí mismo. Para lo cual nuevamente la educación y la cultura cívica son elementales. Esto derivará en consecuencia en una mejor imagen del gobierno y sus instituciones, brindándole finalmente una imagen más positiva y en definitiva, mayor legitimidad.

Por otro lado, en materia de Gobierno Abierto, ya acuñado como un concepto más actual que se ve atravesado por los cambios tecnológicos más recientes, el panorama no difiere mucho. Si bien Argentina cuenta con herramientas, muchas de ellas en construcción de un Gobierno Abierto, ha dado cuenta de su interés por lograrlo. Su adhesión en el 2012 al *Open Government Partnership*, sus consecutivos Planes Nacionales de Acción en Gobierno Abierto desde el 2013 y el mejoramiento de sus compromisos, dan la pauta de que pese a los cambios de gobierno, se continúa trazando el camino.

Son muchos los conceptos, aspectos, y aristas que se analizan a la hora de evaluar un gobierno para determinarlo Bueno, Abierto e Íntegro. Hay diversas herramientas y mecanismos para lograrlo.

Se concluye que en Argentina queda mucho por trabajar, pero el país y los consecutivos gobiernos se han encaminado. Esto conformará los retos que el gobierno actual y los venideros procuren mantener, sostener y mejorar como ejes fundamentales de su gestión, ya que una gestión abierta, con participación ciudadana, información transparente y asentada sobre las bases de la ética pública, garantizará una democracia más legítima, eficiente y transparente. Es

fundamental involucrar a los diversos actores: sector público, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía; aportará al final, una mayor calidad a nuestra democracia.

6. Bibliografía

- Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe: opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción (2019). ISBN: 978-3-96076-126-6.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Jaén, España: Algón Editores.
- Canales Aliende, J. M, Romero Tarín, A. (2017). “Algunas consideraciones sobre la transparencia pública y el buen gobierno”. *Revista Española de la Transparencia*, 5: 115-127.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre. Disponible en: <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf>
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8: 37-53
- Elecciones presidenciales (2015). Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Argentina_de_2015
- Elecciones presidenciales (2019). Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Argentina_de_2019
- Ética en la gestión Pública. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/etica-en-la-funcion-publica#ley>
- Gobierno Abierto y País Digital. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/gobierno-abierto-y-pais-digital>
- Governa, A.L. (2013). *El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Cyan, Proyectos Editoriales S.A.
- Herramientas para la transparencia en la gestión. Oficina de Anticorrupción de la República Argentina. Disponible de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/particip_ciudadana_guidelines_3.pdf

- Jiménez Asensio, R. (2017). “Marcos de Integridad y códigos de conducta: encuadre conceptual y algunas buenas prácticas”. Recuperado de: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506999>
- Lizcano Álvarez, J. (2015). Prólogo de *¿Porqué la transparencia?*. Navarra: Thomson Reuters- Aranzadi.
- Moncayo Vives, G. (2021). “Cultura de la integridad y calidad de vida: confianza ciudadana y enfoque conductual en el marco del Estado abierto”. *XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá, Colombia, 23 - 26 nov. 2021
- Obama, B. (2009). *Memorandum on Transparency and Open Government (OGD)*. Executive Office of the President of United States of America. Washington, DC. Consultado el 16 de Noviembre de 2015 en: www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
- OCDE (1998). “Principles for Managing Ethics In The Public Service OECD Recommendation”. *PUMA Policy Brief*, 4. Public Management Service, 1998
- OCDE (2017). *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. 2017. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>
- OCDE (2018). *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe Un Plan de Acción*. Perú.
- OCDE (2019). *El estudio sobre integridad en Argentina. Resultados y recomendaciones*.
- OCDE (2020), “Buen gobierno para América Latina y el Caribe: representando el interés de todos”. *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f5c453a-es>.
- Oficina Anticorrupción Argentina. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion>
- Organigrama del Gobierno Argentino. Recuperado de: https://mapadelestadofatura.gob.ar/estructura_oescalar.php?n1=000
- Portal de Datos Argentina. Disponible en: <https://datos.gob.ar/>
- Portal Oficial del Gobierno de Argentina. “Nuestro país”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/pais>
- Programa Federal de Gobierno Abierto. Argentina (2019). Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa_federal_de_gobierno_abierto_1_0.pdf
- Rofman A. y Foglia C. (2015). “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los ’90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5: 41-61
- Transparencia Activa.

Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/secretariageneral/transparencia>

Transparencia Internacional. Pactos de Integridad para el sector público (2018).

Disponible en: <http://integridad.org.es/wp-content/uploads/2017/06/Pactos-de-Integridad-Sector-Publico.pdf>

Transparency International (2019).

Disponible de: <https://www.transparency.org/en/countries/argentina>

Villoria, M. e Izquierdo, A. (2020). *Ética pública y buen gobierno*. Tecnos, Madrid.

World Bank (1994). *Governance: the World Bank Experience*. Washington.

6.1. Anexos Legales

Constitución de la Nación Argentina (1994). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Decreto 746/2017, Art. 11. B. O. 26/09/2017. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279940/norma.htm>

Decreto 1172/2003, de Acceso a la Información pública. B. O. 04/12/2003. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1172-2003-90763/texto>

Ley 27.275 del DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/textact.htm>

MARIA LAURA ZAIDMAN RAMOS

Licenciada en Administración. Maestranda en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora en formación del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP-Argentina). Docente de la cátedra de Sociología Organizacional y de la cátedra Introducción a la Administración y al Estudio de las Organizaciones, ambas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Editora de la Revista Ciencias Administrativas, perteneciente al Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.