

Reforma y Democracia

Patria de Lancer Julnes

Reformulación de la reforma estatal para garantizar la resiliencia en un mundo impredecible

José Danilo González Peña

¿Cómo incide el método de las evaluaciones en su uso?

Joaquín Prestol

Integración regional y capacidades institucionales: un análisis exploratorio de su impacto en el desarrollo en Centroamérica y República Dominicana

Francesco Emmanuel Penaglia Vásquez

La prolongada crisis sociopolítica chilena: análisis e interpretaciones 1997-2020

Eliana Tadeu Terci

La evolución de la política urbana en Sevilla (España): alcances y límites para la promoción de la inclusión socioeconómica y territorial

Esteban Valenzuela Van Treek, Cristian Quiroz Reyes y María Inés Picazo Verdejo

Diez dimensiones para medir la gestión municipal por organización y servicios garantizados: la certificación de excelencia de Concepción, Chile

Óscar Cortés Abad

La variable política en la institucionalización de las redes sociales en la Administración. El caso de la comunicación ministerial en España

Irma Jara Iñiguez y Gabriel Cevallos

Caracterización del mandato de los directivos públicos en Ecuador. Una aproximación a su gestión desde los ciclos de desempeño y aprendizaje



Redacción, administración y suscripciones:

Revista del CLAD Reforma y Democracia

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros - Caracas 1071

Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A

Venezuela

Tel.: (58-212) 2709211

Fax: (58-212) 2709214

e-mail: cedai@clad.org

<https://clad.org>

Diagramación y Autoedición:

Jennifer Huizi

Apoyo a la Supervisión Editorial:

Maigualida Torres

Diseño de portada: Pedro Quintero. Temática AG

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo (CLAD), 2022

Versión Digital:

ISSN: 2443-4639

Depósito Legal: ppi201502DC4622

Registrada en los índices siguientes:

CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades)

EBSCO Information Services: Political Science Complete

Elsevier Abstract and Indexing Bibliographic Database SCOPUS

HAPI (Hispanic American Periodicals Index)

HELA (Catálogo en línea de la Hemeroteca Latinoamericana)

ISI Journal Citation Reports / Social Sciences Edition

LATINDEX (Directorio del Sistema Regional de Información en Línea
para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

REDALYC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe,
España y Portugal)

Social Sciences Citation Index

Social Scisearch

Ulrich's Periodicals Directory

Web of Science

Los organismos internacionales, bibliotecas y sistemas de información
nacionales que indizan la Revista figuran en la sección "Registrada en".

El CLAD no autoriza la reproducción de los artículos incluidos
en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, salvo un año
después de su edición y bajo solicitud expresa.

Los números anteriores de la Revista del CLAD Reforma y Democracia están
disponibles en texto completo en el portal del CLAD: <https://clad.org>

Revista del
CLAD

Reforma y Democracia

Nº 84
Noviembre 2022

Reforma y Democracia es una publicación cuatrimestral **arbitrada** bajo la modalidad de dobles ciegos, que está dedicada a estimular el progreso intelectual en la comprensión sobre las relaciones Estado-Sociedad, así como a divulgar propuestas y alternativas para orientar las transformaciones requeridas en la Administración Pública y en las políticas públicas en los países de Iberoamérica.

La revista está dirigida a autoridades gubernamentales, académicos, funcionarios internacionales, investigadores, estudiantes y consultores especializados, así como a cualquier persona interesada en los temas vinculados al sector público.

La Secretaría General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) prepara la revista. Sin embargo, las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del CLAD.

Consejo de Redacción

José Alberto Bonifacio

Coordinador Editorial de la Revista del CLAD

Francisco Javier Velázquez López

Secretario General del CLAD

Maigualida Torres

Coordinadora de Proyectos

Nadia Goncalves

Oficial de Proyectos

Consejo Científico del CLAD

Luis Aguilar. Director Fundador del Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno de la Universidad de Guadalajara y Coordinador de la Red de Políticas Públicas de esta Universidad en México.

Manuel Arenilla Sáez. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha sido Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España.

Alberto Enríquez Villacorta. Ha sido Subsecretario Técnico y de Planificación de la Presidencia de la República de El Salvador y Representante Alterno ante el Consejo Directivo del CLAD. Dirige una maestría en una universidad de este país.

Julio César Fernández Toro. Catedrático y Profesor de Derecho Público y de Gobierno en la Universidad Central de Venezuela (UCV). Fue Secretario General del CLAD durante más de diez años.

Fernando Filgueiras. Profesor en la Escuela de Políticas Públicas y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas. Fue Director de Investigación y Posgrado de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil.

Pedro Medellín. Profesor de la Universidad de Bogotá. Fue Director de la Escuela de Administración Pública (ESAP) de Colombia.

Julio Nabais. Ha sido Director del área de Gobernanza en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Ha sido representante del Gobierno de Portugal ante el CLAD.

Oscar Oszlak. Director del Área de Políticas y Gestión Pública del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) en Argentina.

Regina Pacheco. Coordinadora de la Maestría Profesional en Gestión y Políticas Públicas de la Escola de Administração de Empresas de la Fundação Getulio Vargas en São Paulo, Brasil.

Carles Ramió. Investigador y Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra en Barcelona, España.

Manuel Villoria. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, en España, donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza.

Reforma y Democracia

SUMARIO

- Patria de Lancer Julnes 5
Reformulación de la reforma estatal para garantizar la resiliencia en un mundo impredecible
- José Danilo González Peña 35
¿Cómo incide el método de las evaluaciones en su uso?
- Joaquín Prestol 75
Integración regional y capacidades institucionales: un análisis exploratorio de su impacto en el desarrollo en Centroamérica y República Dominicana
- Francesco Emmanuel Penaglia Vásquez 107
La prolongada crisis sociopolítica chilena: análisis e interpretaciones 1997-2020
- Eliana Tadeu Terzi 143
La evolución de la política urbana en Sevilla (España): alcances y límites para la promoción de la inclusión socioeconómica y territorial
- Esteban Valenzuela Van Treek, Cristian Quiroz Reyes y María Inés Picazo Verdejo 177
Diez dimensiones para medir la gestión municipal por organización y servicios garantizados: la certificación de excelencia de Concepción, Chile
- Óscar Cortés Abad 213
La variable política en la institucionalización de las redes sociales en la Administración. El caso de la comunicación ministerial en España
- Irma Jara Iñiguez y Gabriel Cevallos 245
Caracterización del mandato de los directivos públicos en Ecuador. Una aproximación a su gestión desde los ciclos de desempeño y aprendizaje

Reformulación de la reforma estatal para garantizar la resiliencia en un mundo impredecible

Patria de Lancer Julnes

Patria de Lancer Julnes

Académica de reconocimiento internacional y consultora en medición del desempeño y rendición de cuentas, gobernabilidad y auditoría ciudadana. Doctora en administración pública por la Universidad Rutgers. Tiene amplia experiencia en administración en educación superior. Primera profesora *honoris causa* en la Universidad de Nuevo México en la cátedra de Administración Pública bajo la égida del fondo de dotación Rosenthal, además de ser la directora de la Escuela de Administración Pública. Su vasto historial de publicaciones académicas está conformado por libros, monografías y artículos publicados en periódicos nacionales e internacionales de alto prestigio. Ha trabajado con gobiernos y universidades en Latinoamérica y Europa para realzar la educación en administración pública y su ejercicio, entablar alianzas para mejorar la gobernabilidad, apoyar la gobernanza democrática y atender las necesidades de las poblaciones tradicionalmente desfavorecidas. Ha sido galardonada con su inclusión en las Top 100 Mujeres Líderes de Maryland de 2013 en *The Daily Record*, la Cruz de Oficial de la Orden de Isabel la Católica del Gobierno de España, el Premio Tambor Mayor por la Justicia para el compromiso cívico, de la Conferencia Interdenominacional de Ministros de Harrisburgo, el Premio al Servicio Donald C. Stone de la Sociedad Estadounidense de Administración Pública (ASPA, por su sigla en inglés) y el Premio Internacional al Servicio Julia J. Henderson de la Sección de Mujeres en la Administración Pública de ASPA. Fue electa miembro de la Academia Nacional de Administración Pública (NAPA, por su sigla en inglés) en 2019 y actualmente preside la Sociedad Estadounidense de Administración Pública (ASPA).

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
E-mail: patriaJulnes1@unm.edu

Reformulación de la reforma estatal para garantizar la resiliencia en un mundo impredecible*

La pandemia de la COVID-19 puso en entredicho la creencia común de que las instituciones gubernamentales son incapaces de adaptarse. También puso de manifiesto que, pese a las ganancias sustanciales en la reducción de la pobreza desde la década de 1990 y tras innumerables versiones de “reforma estatal”, la región de Latinoamérica y del Caribe permanece en situación de crisis. En esta presentación se abordará la necesidad de “reformular” la reforma estatal para construir comunidades resilientes. Se enfoca en la necesidad de repensar el empeño por implementar los objetivos de desarrollo sostenible planteados en la Agenda 2030, así como los aportes de los sistemas de toma de decisiones de base empírica. Habida cuenta del deseo de que la ciudadanía desempeñe un papel influyente en la gobernanza y la reforma estatal, se analizan tres condiciones que harían prevalecer la participación y el compromiso ciudadano. Finalmente, se aboga por implicar a las universidades como motores de crecimiento y desarrollo en apoyo de instituciones eficientes y comunidades sustentables.

Palabras clave: Reforma del Estado; Estado; Modernización de la Gestión Pública; Gestión por Resultados; Participación Ciudadana; Universidades; Estrategia de la Reforma

Recasting State Reform to Ensure Resilience in an Unpredictable World

The COVID-19 pandemic challenged the common belief that government institutions are incapable of adapting. But it also reveals that, despite substantial gains in poverty reduction since the 1990s and countless versions of “state reform”, the Latin America and Caribbean region remains in crisis. This presentation will address the need to “recast” state reform to build resilient communities. It focuses on the need to rethink the effort to implement the 2030 Agenda, as well as the contributions of evidence-based decision-making systems. Given the desire for citizens to play an influential role in governance and state reform, three conditions are discussed that would make citizen participation and engagement prevalent. Finally, it argues for engaging universities as engines of growth and development in support of effective institutions and sustainable communities.

Recibido: 22-08-2022 y 12-12-2022 (segunda versión). Aceptado: 19-01-2023.

(*) Versión revisada de la Conferencia Magistral presentada en el XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sucre, Bolivia, 22 al 25 de noviembre de 2022, con el título original “Recasting State Reform to Ensure Resilience in an Unpredictable World”. Traducido al español por Conchita Delgado Rivas.

Key words: State Reform; State; New Public Administration; Management by Results; Citizen Participation; Universities; Reform Strategy

Introducción

Podría decirse que el efecto de los huracanes y demás desastres naturales es una representación microscópica de la crisis económica y humana provocada por la pandemia de la COVID-19 que el mundo ha soportado. Fueron precursores de lo que pasaría al no encontrarse el mundo listo. En muchos países de Latinoamérica y del Caribe (LAC), el efecto de estos desastres a corto plazo perdura en el tiempo, lo que lleva a círculos crónicos y viciosos de pobreza y pobreza extrema, subdesarrollo del capital humano y crecimiento económico lento, poco o nulo (Lucas, 1993). ¿Acaso se aprende de estas experiencias la manera de reponerse del impacto? Aparentemente la respuesta es no. LAC ya era vulnerable antes de que se manifestara la pandemia en marzo de 2020.

No se puede negar que la pandemia de la COVID-19 sacó muchos parches que se habían puesto encima de temas que, por mucho tiempo, se han querido olvidar y se han continuado exacerbando a través de políticas públicas incrustadas en las anteriores “reformas estatales”. Los temas son la inequidad, la desigualdad, la pobreza y las injusticias sociales. Ejemplo de ello es la falta de acceso a la adecuada atención médica, la educación, la vivienda, el empleo, los alimentos y la integridad física por parte de grandes franjas de pueblos indígenas y minorías raciales. No se puede olvidar tampoco al elefante en la habitación: el flujo constante de latinoamericanos que ponen sus existencias en peligro por la oportunidad de mejorar su condición de vida, que emigran a lugares donde quizá ni sean deseados. Un informe de situación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2022), señala que la pandemia en sí causó una reversión de cuatro años de progreso para erradicar la pobreza. También dio lugar a la interrupción de la vacunación esencial, el trastocamiento del aprendizaje (con la posibilidad de que más de 23 millones de estudiantes no regresen a las aulas en escuelas y universidades), el revés en lo que se había alcanzado en cuanto a la paridad de género, mayor corrupción y conflicto entre los países. Asimismo, LAC tuvo 28,8% del total registrado de muertes por la COVID-19 en todo el planeta, aun cuando la región representa apenas 8,4% de la población mundial.

En un análisis reciente del Observatorio de Tendencias y Riesgos¹ de Suramérica se concluyó que cinco tendencias estarían “trazando” el futuro de los países de Latinoamérica y del Caribe en los próximos años. A la cabeza está la indiscutible contracción de la clase media y la depauperización. Si bien es cierto que la pandemia tuvo algo que ver con esto, también es cierto que exacerbó las desigualdades estructurales ya existentes. Como lo concluyó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el “panorama social” de LAC ya estaba en crisis. Esto es así, pese a los logros sustanciales que se obtuvieron en la reducción de la pobreza a partir de la década de 1990.

En un informe aleccionador, el Banco Mundial (2021) afirma que aproximadamente 4,1 millones de personas se habían desplazado de la clase media y colocado en situación vulnerable durante la pandemia. El Banco Mundial² sostiene que en ausencia del programa de mitigación implantado en Brasil, para contrarrestar el impacto económico de la COVID-19 en las familias, esta cifra habría sido de 12,1 millones de personas. A causa de la pérdida de empleos y de ingresos, las personas se desplazaron de la clase media a la clase baja, mientras que las personas que ya vivían en pobreza se deslizaron a la pobreza extrema.

En comparación con 2020, estaba previsto que la cifra de las personas que viven en pobreza extrema se elevaría de 81 millones a 86 millones, a la vez que el número de las personas que viven en pobreza disminuiría de 204 a 201 millones (CEPAL, 2022). En su comunicado de prensa, el Banco Mundial reafirmó además que de no haber sido por el masivo programa económico de transferencia para las familias, se habrían contabilizado 20 millones de nuevos pobres.

De acuerdo con un artículo reciente en el *New York Times*³ sobre la base de las conversaciones sostenidas con el Sr. Joseph Dehner, abogado de renombre internacional con experiencia en el trabajo realizado en LAC para llevar agua a los agricultores, estos temas han dado lugar a movimientos que amenazan la tan disputada gobernabilidad democrática en Latinoamérica. Los electores, ahora frustrados por su situación precaria, giran en torno a los líderes populistas y los candidatos de la llamada extrema izquierda (Andrés Manuel López Obrador en México, Gabriel Boric en Chile y Gustavo Petro en Colombia) o sienten nostalgia por aquellos tiempos de percepción de progreso y estabilidad que se fueron y ya no volverán y gravitan en torno a candidatos de antaño (este es el caso de Brasil, con Luiz Inácio Lula da Silva).

La pandemia reveló que se debe ser cautelosamente optimista con respecto a la interconexión. Tal precaución se debe a que se ha pensado de forma lineal durante mucho tiempo y se ha enfocado en las piezas individuales o aisladas en lugar de los sistemas interdependientes.

Otro aspecto que la pandemia hizo patente es que el mundo es interdependiente y está interconectado. Todos los sectores de la sociedad están conectados. Aunque tal interconexión ha tenido repercusiones positivas, como el auge financiero experimentado en Brasil en los años 2000 gracias a las exportaciones a China, la pandemia también demostró que tal interdependencia es compleja y puede tener un efecto dominó. Se ha visto la forma en que los problemas con la cadena mundial de suministros han tenido un impacto negativo a lo interno, donde los artículos tales como los alimentos y los medicamentos escasean y el desempeño financiero general se perturbó, debido a la inflación y a la desestabilización en el comercio internacional. Este es un tema particularmente álgido en los países de LAC que tienen en China su principal socio comercial, ya que el virus hizo trastabillar su economía⁴. Puede alterar muchos otros renglones de la economía en LAC, dado que al 2020 las exportaciones a China representaban 26% en la región. La pérdida de ingresos a causa del quebranto en la producción, el movimiento y el consumo de bienes sería desastrosa para LAC⁵.

La pandemia reveló que se debe ser cautelosamente optimista con respecto a la interconexión. Tal precaución se debe a que se ha pensado de forma lineal durante mucho tiempo y se ha enfocado en las piezas individuales o aisladas en lugar de los sistemas interdependientes. Tal pensamiento es, en gran medida, responsable de la dificultad en reponerse del impacto de la pandemia. No obstante, también hay otros motivos.

Históricamente Latinoamérica ha adolecido de instituciones débiles. Brinks, Levitsky y Morillo (2020) aseveran que esto guarda relación con factores que lo refuerzan, tales como la desigualdad socioeconómica, donde quienes tienen el estado económico correcto y las características adecuadas son más proclives a evadir la ley. Los países tienden además a exhibir una baja capacidad fiscal, sufrir de volatilidad tanto política como económica y plantearse metas institucionales mucho más allá de su capacidad para alcanzarlas: demasiado ambiciosas para confrontar siglos de males sociales (Brinks ...[et al], 2020). Si bien los gobiernos latinoamericanos se han embarcado en cierto tipo de reforma administrativa durante décadas, con alguna que otra tregua, la capacidad de la administración pública se ha mantenido atrasada (Bresser-Pereira, 2001). El virus ha exacerbado estos asuntos.

Pese a la imprevisibilidad de estos tiempos, abordar todos los temas mencionados, que a menudo reciben el nombre de problemas perversos o, tal como los ha categorizado Karl Popper, problemas de nubes⁶; exigen

De hecho, la pandemia demostró que el gobierno, el Estado y la sociedad en general tienen una enorme capacidad de flexibilidad, adaptación y respuesta rápida.

instituciones públicas funcionales y ágiles. Exige también el diseño de políticas y programas desde la perspectiva sistemática, que implique a las numerosas redes e instituciones que forman parte del proceso de gobernanza. Y además exige instituciones capaces de coordinar y vigilar hacia el logro de los objetivos.

Si no fuera ya evidente, la pandemia también reveló la necesidad imperiosa de que los gobiernos implementen políticas y programas que refuercen la capacidad de resiliencia. La pandemia puso de relieve que no hay nada fijo ni estable. Al contrario: la inestabilidad, la imprevisibilidad y la complejidad son la norma.

Sin embargo, no por ello se debe pensar que todo está perdido, que no hay esperanza. La pandemia además puso en tela de juicio la creencia común de que las instituciones gubernamentales son incapaces de adaptarse a causa de su rigidez, fragilidad y accionar destinado a preservar el *statu quo* (Pelling y Manuel-Navarrete, 2011). De hecho, la pandemia demostró que el gobierno, el Estado y la sociedad en general tienen una enorme capacidad de flexibilidad, adaptación y respuesta rápida. Quizá uno de los ejemplos más impresionantes de dicha transformación sea la velocidad en que se viraron y mudaron la mayoría de las funciones de la sociedad a la esfera virtual. Efectivamente, según el citado Observatorio de Tendencias y Riesgos de Suramérica, durante la pandemia en 2020 hubo un incremento de 200% en la cantidad de pequeñas empresas latinoamericanas que se digitalizaron, lo que les permitió sobrevivir. Esto no se quedó aquí. En todo el mundo, las universidades, los hospitales, las alcaldías y los organismos comunitarios, locales y nacionales respondieron con alguna forma de adaptación e innovación.

Este rápido viraje en los métodos de entrega e interacción, fue posible gracias a los avances de la cuarta revolución industrial. El término tiene que ver con los notables avances tecnológicos que dan cabida a gran parte de lo que se hace en el hogar, en el trabajo, en la escuela y en los entornos sociales. Se caracteriza por una fusión de tecnologías que difumina las líneas entre las distintas esferas de la existencia: física, digital y biológica. Con todo, aun cuando estos avances permitieron continuar funcionando sin importar la pandemia, también se suman a la complejidad e imprevisibilidad del mundo y que los candidatos a reformuladores de la reforma estatal deberían tomar en cuenta.

Adicionalmente, en todo el mundo se estuvo en presencia del desarrollo, elaboración y despliegue de las vacunas contra la COVID-19 en tiempo récord. Juntos, estos logros derivaron de la rápida colaboración

y coordinación entre muchas redes de gobernanza. En efecto, estas respuestas, que algunos denominan “experimentos forzados”, ocurrieron durante un “estado de excepción” causado por el surgimiento sorpresivo de un virus que devino rápidamente en pandemia (McGuirk, Dowling, Maalsen y Baker, 2021: 188-189). Independientemente del “estado de excepción”, los experimentos forzados demostraron que “podemos” cambiar, responder velozmente y ser ingeniosos: que la resiliencia está en los genes humanos.

Por su parte, Brian Winter (2022) hizo notar en su artículo que Latinoamérica, unos cuantos años antes de la pandemia, estuvo en presencia de la estabilización económica, la redistribución de la riqueza, la disminución de la pobreza y la democratización. Hoy día, también se observa mayor integración de los grupos minoritarios y de la mujer, quienes ascienden en cifras cada vez más significativas a cargos de liderazgo político. Quizá el mejor y más reciente ejemplo sea la elección de una mujer negra a la vicepresidencia de Colombia. Esto ni siquiera se habría soñado antes.

Sin embargo, lo que se haya hecho en el pasado quedó en el pasado y no bastó. No se hizo lo suficiente para garantizar la resiliencia. En un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se recalca que pudo haberse hecho mucho más antes de la pandemia para “reforzar la resiliencia”⁷.

Los experimentos forzados continuarán. No solamente los desastres en materia de salud pública, como la COVID-19, pueden reaparecer, sino que también se puede percibir que el medio ambiente se desmorona alrededor, en todo el mundo, en Latinoamérica. El suministro de agua desciende a un ritmo vertiginoso, los incendios forestales abundan y son más destructivos, los icebergs se están derritiendo, la deforestación en el Amazonas continúa, los huracanes son cada vez más mortales y las temperaturas aumentan. Todo ello causa muerte y devastación entre los humanos y todo ser viviente. Además, no se puede olvidar los conflictos bélicos entre países y dentro de estos, lo que tiene un efecto dominó perjudicial.

Si bien hay mucho de lo que se puede hablar en relación con los innumerables aspectos que la pandemia puso en primer plano, el resto de este trabajo se enfocará en lo que se considera son los conceptos y factores importantes en la reformulación de la reforma estatal para construir comunidades resilientes en estos tiempos turbulentos. Primero, se hablará sobre la necesidad de repensar los esfuerzos para implantar los ODS en el contexto de la Agenda 2030

La turbulencia incita a la resiliencia: la capacidad de soportar y absorber los impactos súbitos y los trastornos, recuperarse y transformarse a la vez que se mantienen las funciones esenciales y la identidad. Resiliencia significa poder rebotar y caer parado.

de la ONU. Se argumenta que hay que utilizar la resiliencia como el concepto central o transversal y que los sistemas de pruebas para la toma de decisiones pueden ayudar. Acto seguido, se abordará la función ciudadana, tomando como trampolín el lema de esta ponencia y los avances en la materia. Finalmente, se expondrá el papel de las universidades, las cuales no han contado con el debido respaldo en los esfuerzos anteriores por la reforma.

Complementar la sostenibilidad con resiliencia

Desde hace más de una década, la turbulencia de los tiempos ha impulsado a los observadores a abogar por reemplazar el concepto de sostenibilidad con el de resiliencia. Los promotores de esta idea argumentan que la sostenibilidad tradicionalmente ha significado prácticas y soluciones destinadas a la estabilidad y la reversión de los errores del pasado (Ahern, 2011). No obstante, señalan que la turbulencia incita a la resiliencia: la capacidad de soportar y absorber los impactos súbitos y los trastornos, recuperarse y transformarse a la vez que se mantienen las funciones esenciales y la identidad (Giannakis y Bruggeman, 2017). Resiliencia significa poder rebotar y caer parado.

En el ámbito del gobierno local y de la comunidad, la iniciativa de las 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller (2018)⁸ define la resiliencia como “la capacidad que tienen las ciudades para funcionar, de tal manera que las personas que allí viven y trabajan, particularmente los pobres y vulnerables, sobrevivan y prosperen, sin importar las tensiones o conmociones con las que se enfrenten”. Tales tensiones y conmociones pueden ser desastres y acontecimientos naturales o antropógenos. Los gobiernos locales son determinantes en cualquier estrategia de sostenibilidad y resiliencia, dada su proximidad a los ciudadanos. En mayo de 2022 en República Dominicana, conforme a la declaración del foro sobre la implementación de los ODS, los asistentes recalcaron la necesidad de fortalecer los gobiernos locales por ser determinantes en garantizar no solamente la implementación de los ODS, sino también por velar por que nadie se quede rezagado en la recuperación.

Un elemento fundamental en la estrategia para la resiliencia consiste en crear la capacidad de tomar decisiones durante las tensiones y conmociones, así como gestionar eficazmente aquellos programas que estén destinados a desarrollar y apoyar la resiliencia. Esta capacidad exige información con respecto a alcanzar las metas

Aunque suene paradójico afirmar que se debe tener instituciones estables y robustas para crear resiliencia, los economistas han tenido que admitir que no es posible recobrase de ninguna crisis si no se cuenta con instituciones públicas sólidas.

y las estrategias, y utilizar la información para tomar decisiones. No es sorprendente que el último informe de la ONU sobre el logro de los ODS apunte a la necesidad de información y particularmente al desarrollo de la capacidad de recopilar y analizar los datos estadísticos. Sin embargo, hay que ir más allá. Se retomará este punto más adelante.

Cabe destacar que, aunque es necesario desarrollar la resiliencia, también esta requiere una base sólida. Difícilmente se puede sentar esta base sólida sin instituciones y sistemas de gobernanza sostenible. Por sostenibilidad hay que enfocarse en un taburete de tres patas que abarque lo social, lo económico y lo ambiental. Construir comunidades sostenibles y sistemas de gobernanza exige el reconocimiento de la interdependencia de estos tres elementos y el equilibrio de los tres al mismo tiempo. Este enfoque equilibrado y dinámico contribuiría al logro de los 17 ODS de la ONU, que se centran en acabar con la pobreza, promover la paz y la prosperidad, y proteger el medio ambiente.

Aunque suene paradójico afirmar que se debe tener instituciones estables y robustas para crear resiliencia, los economistas han tenido que admitir que no es posible recobrase de ninguna crisis si no se cuenta con instituciones públicas sólidas. Se necesita un Estado estable, profesionalizado, eficiente, eficaz, ético e inclusivo. La historia ha demostrado que se ha dejado atrás a mucha gente al momento de implantar reformas del Estado en LAC o, si no ha sido rezagada, ha quedado asentada en una base poco firme, de tal manera que cuando se produjeron los impactos en los sistemas, estos se desplomaron y las condiciones empeoraron.

Volviendo a lo que significa información acerca de los programas destinados a construir resiliencia. Ejemplo de ello es la estrategia desarrollada por la municipalidad de Tesalónica, Grecia, dentro del marco de la iniciativa de las 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller. La municipalidad elaboró un sistema de gestión basada en el desempeño como uno de sus objetivos para construir una economía urbana dinámica y una ciudad receptiva a través de una red eficaz de gobernanza. La municipalidad contaba con un equipo de resiliencia, el cual se propuso redactar una misión, metas, objetivos y medidas de desempeño que le permitiera mejorar la calidad y la prestación de los servicios y apoyar los sectores prioritarios.

Han seguido subiendo las expectativas de utilizar la evidencia para informar sobre la práctica. Sin embargo, el papel de herramientas

tales como los sistemas de gestión basada en el desempeño y la evaluación de programas en pro de la resiliencia y de la toma ágil de decisiones ha recibido poca atención. Esto no es porque no se reconozca su importancia. De hecho, en la declaración ministerial el pasado mayo de 2022, todos los allí presentes se comprometieron a desarrollar tales herramientas de toma de decisiones.

Un libro editado por Burt Perrin y Tony Tyrrell (2021) sobre las burocracias cambiantes alega convincentemente que los sistemas de base empírica, tales como la evaluación de programas y la medición del desempeño, ayudarían a los gobiernos y a las entidades sin fines de lucro a adaptarse a la imprevisibilidad. Al mismo tiempo, los autores lamentaron el hecho de que las evaluaciones del desempeño de los programas, la mayoría de las veces, han de asumir que el ambiente es predecible. Se espera de estas que evalúen el desempeño con base en las medidas establecidas *a priori*, lo que deja poco espacio para la valoración de los hechos imponderables o sobrevenidos y su impacto. El problema con este planteamiento tradicional es que la resiliencia exige que tanto las burocracias como los diseñadores de herramientas de toma de decisiones de base empírica sean flexibles y den cabida a los diseños que apoyen el aprendizaje. Dicho de otro modo: para que sean útiles, las herramientas de base empírica no pueden ser rígidas.

El estado de la investigación y de la práctica de la medición del desempeño en los esfuerzos de resiliencia

Antes de continuar, se define rápidamente la medición del desempeño. La medición del desempeño implica la recolección y el análisis de manera periódica y sistemática de los insumos, productos y resultados. Conforme esta definición, se supone que sean ágiles y oportunos.

En la gestión basada en el desempeño se utiliza la información derivada de los sistemas de medición del desempeño con respecto al aprendizaje del programa, rendición de cuentas y mejora (De Lancer Julnes, 2009). La gestión basada en el desempeño se enfoca generalmente en los productos o los resultados, con base en las metas y los objetivos que se establecen dentro de la organización. Se difieren de las evaluaciones sumatorias, que se realizan al final de un programa para determinar el impacto. La medición del desempeño es continua, por lo que puede imprimir agilidad a las instituciones.

Existe un amplio *corpus* de investigación con respecto a la gestión basada en el desempeño y la medición del desempeño, donde la

No obstante, aparte de los indicadores financieros de resiliencia, la función de la gestión basada en el desempeño, en contribuir con la construcción de comunidades resilientes y la gobernanza ha recibido poca atención.

mayoría de los investigadores coinciden en sus posibles beneficios. De otro lado, también hay consenso en que el empleo de la medición del desempeño en el sector público y los beneficios de la gestión del desempeño no terminan de calar. Entre los motivos se encuentran la complejidad y ambigüedad de la gobernanza en el sector público; la falta de integración de la medición del desempeño con otras herramientas de gestión; las barreras organizativas, culturales y políticas; y la denotada dificultad en medir los resultados de los que las organizaciones tienen poco control (De Lancer Julnes y Steccolini, 2015; De Lancer Julnes y Holzer, 2001, entre otros). Tal como se mencionara antes, hay que agregar a esta lista la rigidez con la cual se diseñan los sistemas de evaluación, a menudo para supervisar determinados indicadores que dicta una organización foránea y ajena al contexto local. A veces esto conduce a perder de vista los cambios y resultados determinantes en el entorno de la organización que repercuten en el programa en cuestión.

Medición del desempeño, resiliencia y sostenibilidad

Pese a estas dificultades, los posibles beneficios de la gestión basada en el desempeño continúan inspirando los esfuerzos para adoptar estos sistemas. En particular, Elio Borgonovi, Carmine Bianchi y William Rivenbark arguyen que la orientación de los resultados y la perspectiva a largo plazo que se insertan en la gestión basada en el desempeño son muy atractivos para aquellos interesados en promover comunidades resilientes.

No obstante, aparte de los indicadores financieros de resiliencia, la función de la gestión basada en el desempeño, en contribuir con la construcción de comunidades resilientes y la gobernanza ha recibido poca atención. Más aún, pareciera haber escasa colaboración entre los académicos y los profesionales de distintos campos para atender la necesidad de evaluar las estrategias de resiliencia y los consiguientes problemas que están llamadas a abordar, lo cuales no se limitan a los impactos financieros. También abarcan, por ejemplo, las sacudidas al sistema político, el malestar social, el colapso de la infraestructura y la migración, entre otros.

Simultáneamente, es comprensible el foco incesante en las medidas financieras de resiliencia, dada la profundidad en que las crisis financieras afectan las comunidades locales y la economía mundial. Sin embargo, académicos y profesionales reconocen las limitaciones de los actuales enfoques de evaluación y hacen un llamamiento a la

inclusión de distintas técnicas y métodos para medir la resiliencia. A tal fin, la OCDE (2014) publicó ciertos lineamientos para alentar al sistema a concebir estrategias de resiliencia con un espectro más amplio de los indicadores que deberían medirse. En consonancia con los sistemas de gestión basada en el desempeño, la OCDE (2014: 33) sugiere que, en la medición de las necesidades de resiliencia, habría que incluir las medidas de resultados (los indicadores de la resiliencia del sistema), productos (los resultados inmediatos de las actividades de resiliencia) y procesos (los indicadores de la implementación apropiada). Además, propone que estos deberían complementarse con “indicadores negativos” con el objeto de determinar si la puesta en práctica causa un impacto perjudicial en otra parte del sistema. Igualmente, la OCDE insinúa que los indicadores de variables sustitutivas, tales como los resultados, no pueden medirse directamente.

La obra de Borgonovi, Bianchi y Rivenbark, antes mencionados, podría ser muy bien uno de los pocos trabajos en materia de administración pública específicamente en lo que concierne a políticas públicas resilientes. Estos autores recomiendan desarrollar modelos más sofisticados de medición del desempeño para calibrar los resultados. Kyrke Gaudreau y Robert Gibson (2010) ofrecen en su trabajo un ejemplo de sistema dinámico de medición del desempeño. Ellos aplicaron un enfoque integrado de evaluación de la sostenibilidad con aportes del estudio de los sistemas ecológicos complejos para valorar un proyecto de combustible biodiesel a pequeña escala en la isla de Barbados.

En el área afín de sostenibilidad también se ha criticado el epicentro en la sostenibilidad financiera, donde los académicos abogan por un enfoque equilibrado de la evaluación del gobierno local que incluya las “dimensiones de sostenibilidad comunitaria y gobernanza”. Ellos sostienen que los tradicionales cocientes financieros no terminan de abordar la gobernanza apropiada y las otras dos dimensiones de sostenibilidad, a saber: los factores ambientales y sociales. También exponen que con frecuencia se ve la medición del desempeño como una entidad completamente separada de otros sistemas de gestión y no como una parte integral de la gestión eficaz.

Con esto en mente, los académicos alientan a los administradores a integrar los esfuerzos de sostenibilidad en sistemas más amplios de gestión y medición del desempeño. Consideran además que los administradores deberían comunicar tales medidas a los empleados; esto es vital, porque los empleados en todos los niveles son

responsables de tomar decisiones que garanticen la sostenibilidad prolongada dentro de una organización (Caiado y Quelhas, 2016).

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas ha aumentado la presión en los gobiernos y organizaciones en todo el mundo para que elaboren estrategias mensurables con el fin de poner en práctica los 17 ODS. Más aún, el informe de 2022 de la ONU señala que, como mínimo, la COVID-19 puso de manifiesto que los países necesitaban una base estadística contundente para abordar la pandemia. Aquellos que no la tuvieron estaban en desventaja.

Ejemplos

Lo que se ha analizado hasta ahora explica la escasez de investigación y ejemplos de práctica en la administración pública sobre cómo la medición del desempeño contribuye a la resiliencia. Sin embargo, volviendo al argumento de que parte de la razón es que los sistemas de gestión basada en el desempeño tienden a ser rígidos y no siempre son a tiempo, es necesario elaborar sistemas más ágiles de recolección de datos y de notificación de la medición del desempeño. Y esto no debería ser una carga añadida, sino que debería verse como algo complementario y esencial a la prestación del servicio.

Esta complementariedad es fundamental en la era de la COVID-19 y del cambio climático, porque hay que seguir aprendiendo en el camino. En consecuencia, se necesitan perspectivas rápidas que permitan tomar las decisiones apropiadas.

He aquí un ejemplo del sector salud con enfoque en la calidad de la atención hospitalaria. Según un artículo publicado en el órgano de la Asociación Médica de Estados Unidos, los datos sobre la calidad de la atención están rezagados unos 12 meses. Eso es demasiado tarde para que, por ejemplo, se corrijan las disparidades, particularmente en tiempos de conmociones al sistema. ¿Los datos son valiosos 12 meses después? Totalmente, pero no tanto en el corto plazo, ahora, para hacer las correcciones pertinentes. Es precisamente el motivo por el cual se elaboran sistemas de medición del desempeño: para rastrear los indicadores, en lugar de esperar por una evaluación sumatoria. En la primera fase de la pandemia los proveedores no disponían de información oportuna para determinar si la tasa de las infecciones nosocomiales entre los pacientes de COVID-19 era mayor que en otros pacientes, y no había manera de que los proveedores supieran si existían disparidades.

Estudios previos en Estados Unidos han revelado que, entre los pacientes hospitalizados con enfermedad cardiovascular aguda,

neumonía y cirugía mayor, los asiáticos e hispanos representaron una tasa mucho más elevada de infecciones nosocomiales que los pacientes blancos. Los proveedores desconocían la tasa de intubación y tratamiento por COVID-19 entre los pacientes de grupos minoritarios y no minoritarios. Tampoco había manera de saber si el tratamiento con corticosteroides influía en los resultados entre los pacientes con COVID-19.

Los proveedores no sabían a ciencia cierta si había alguna diferencia en la intervención y los resultados con base en los datos demográficos del paciente. Los sistemas existentes de información sobre el desempeño no eran lo suficientemente ágiles para dar la visión apropiada al respecto. Ya para el momento en que se disponía de los datos, se habían perdido las oportunidades de aprendizaje y mejora, lo cual habría ocasionado desenlaces trágicos.

En contraste, un ejemplo de gobierno local que ha hecho un progreso coherente hacia el desarrollo de sistemas ágiles de medición del desempeño y el empleo de un enfoque dinámico de toma de decisiones es el condado de King, en Seattle, estado de Washington, Estados Unidos de América. Como se aprendió temprano durante la pandemia, la COVID-19 medró en las zonas densamente pobladas, donde muchos se reúnen para jugar, estudiar o trabajar.

Estas poblaciones están en riesgo. En tal sentido, el condado de King elaboró un sistema de medición del desempeño que incluyó una medida para proteger a las poblaciones más propensas. Ellos utilizaron indicadores como la cifra registrada de brotes por semana (definida como dos o más casos fuera del núcleo familiar, vinculados epidemiológicamente, en el lapso de 14 días en el lugar de trabajo, en un entorno donde cohabitan varias personas o en un contexto institucional). Aun cuando su sistema de indicadores incluye los objetivos, el condado de King reconoció la naturaleza de la pandemia, es decir, fue aprendiendo sobre la marcha. Así, el condado de King percibió estos objetivos como la representación de un estado ideal y no como una expectativa rígida. No hacía falta cumplirlos o no para volver a una fase anterior de su estrategia de reapertura segura o para avanzar hacia otra fase. Más aún, tales objetivos y medidas no se consideraban aisladamente, sino que formaban parte de un proceso dinámico de toma de decisiones que les permitía actuar expeditamente y mejorar en la medida de lo necesario. El condado erigió un sistema sustentado en escuchar y aprender.

En relación con la necesidad de datos para tratar con la pandemia, el informe 2022 de la ONU (Naciones Unidas, 2022) criticó los métodos y la capacidad de recolección de información de los países. En particular, el informe citó la falta de datos de mortalidad en algunos países, lo que les impedía contar con una medición válida de la cifra de fallecimientos. El informe destaca (*ib.*: 5): “Cuando se comisionó a un grupo técnico consultivo de las Naciones Unidas a calcular el exceso de mortalidad nacional y mundial en relación con la COVID-19, hallaron que apenas el 38% de los países tenía los datos mensuales exigidos de mortalidad, desde enero de 2020 hasta diciembre de 2021”.

No por ello la mera herramienta de la medición del desempeño en la creación de la capacidad para la resiliencia garantiza el futuro de estos sistemas, toda vez que continúan necesitando el respaldo político. Se toma, por ejemplo, las acciones del gobierno del expresidente de Estados Unidos, Donald Trump, durante sus últimas semanas en el poder. La Oficina de Gestión y Presupuesto decidió excluir la Parte 6 de la Circular A-11. La Circular A dicta los lineamientos para elaborar, presentar y ejecutar el presupuesto federal. La Parte 6 abarca la función de vigilancia y los requisitos de notificación del desempeño de las agencias, junto con otras exigencias de planificación estratégica y de base empírica, tales como establecer y notificar los logros de los parámetros y metas para medir el desempeño de los programas y actividades de las agencias.

Estos requisitos se sustentan en la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno que tiene casi 30 años, seguida por la correspondiente Ley de Modernización de 2010, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Digital de 2014 (Ley de Datos) y la Ley de Fundamentos para el Diseño de Políticas de Base Empírica (Ley de Evidencia), cuya promulgación data de 2019. La exclusión abrupta de la Parte 6 fue motivo de alarma. Si bien el gobierno del presidente Joe Biden y la vicepresidenta Kamala Harris rescindió esta acción, es determinante hacer un inventario de lo que significó la exclusión de la Parte 6 y, lo que es más importante, la forma en que se continuará trabajando para afianzar el futuro de la gestión basada en el desempeño, la rendición de cuentas, las políticas de base empírica y la gestión en el gobierno. Esto es pertinente no solamente a nivel federal, sino también en los niveles estatal y local, toda vez que estas prácticas y acciones trascienden y afectan todos los niveles de gobierno.

Si se conviene que la participación ciudadana en la gobernanza es deseable o necesaria, ¿cómo se puede hacer que tenga relevancia?

De más reciente data, los esfuerzos por la democracia y la participación directas son primordialmente la reacción al cinismo y la desconfianza creciente que los gobiernos despiertan entre los ciudadanos.

Participación y compromiso ciudadano

Una de las partes del lema del CLAD guarda relación con el compromiso, la participación y el diálogo ciudadano. Si se conviene que la participación ciudadana en la gobernanza es deseable o necesaria, ¿cómo se puede hacer que tenga relevancia? Cam Stiver (1990) explica que Aristóteles fue el que definió el concepto de ciudadanía activa, al verlo como una virtud. Él describió al ciudadano activo como alguien que está interesado y puede utilizar su sentido común y discernimiento en algún aspecto del gobierno.

En Estados Unidos, gran parte del impulso original por la participación inmediata de la ciudadanía (democracia directa) proviene de los años 1960, para incluir a grupos de ciudadanos que las formas tradicionales de compromiso habían excluido e incluso oprimido. Tal como era en esa época, y lo sigue siendo todavía, estos grupos tendían a ser de bajos ingresos y de etnias diversas. La legislación federal en aquel entonces intentó dar voz a estos ciudadanos, pero con una victoria pírrica, debido a los mandatos gubernamentales cambiantes (Roberts, 2004).

De más reciente data, los esfuerzos por la democracia y la participación directas son primordialmente la reacción al cinismo y la desconfianza creciente que los gobiernos despiertan entre los ciudadanos. Según Berman (1997), la desconfianza y el cinismo se derivan básicamente de tres aspectos: 1) la percepción de que el gobierno utiliza su poder para actuar en contra de los ciudadanos (mediante impuestos y multas), a la vez que brinda beneficios a intereses especiales; 2) la desconexión que sienten los ciudadanos del gobierno; y 3) la sensación de que los servicios gubernamentales son ineficaces o inadecuados. Esencialmente, la ciudadanía cuestiona el interés estatal en ser eficaz, eficiente, ético y con capacidad de respuesta. Adicionalmente, la percepción de que el gobierno no resuelve las necesidades de los ciudadanos hace que estos se sientan inermes, desilusionados y alienados (Kathi y Cooper, 2005). Las encuestas recientes siguen develando que la desconfianza que sienten los ciudadanos por el gobierno es una tendencia al alza.

Los pros y los contras de la participación ciudadana

En su ensayo publicado en 2004, Nancy Roberts analiza la evolución de la participación en la sociedad democrática, particularmente en Estados Unidos, donde se considera un ideal. Los creyentes en la democracia directa sienten que sirve para construir la vida en

comunidad, responsabiliza a las instituciones públicas y contribuye a resolver conflictos. Hay un valor instrumental en la participación ciudadana (como un medio para alcanzar el fin), así como en el proceso de participación como una vía para captar la capacidad humana. Los partidarios de la participación directa asumen que los ciudadanos son conocedores y capaces de tomar decisiones, apropiadas en los asuntos que les atañen. Otros prefieren el proceso representativo de la toma de decisiones, porque protege a los ciudadanos de los peligros de la implicación directa, incluso exponerse a la tiranía de la mayoría o resultar afectados por esta.

Citando a Stiver (1990: 88), Roberts (2004) plantea: “La pregunta clave en la historia del Estado administrativo estadounidense ha sido hasta qué punto la administración de un gobierno representativo puede colocar a los ciudadanos involucrados activamente en la toma pública de decisiones”. Así las cosas, esta no es una pregunta que se aplique únicamente al Estado administrativo estadounidense. A todos los efectos prácticos, se trata de una cuestión universal. En tal sentido, se puede replantear de la siguiente manera: Si se concuerda que la participación directa es deseable, ¿de qué manera se puede dar cabida a la ciudadanía activa?

Para Aristóteles es responsabilidad del Estado fijar las condiciones que faciliten la participación activa. Stiver (1990) declara: “La interacción entre el ciudadano de a pie y los administradores, por una parte constreñida y por otra parte habilitada por reglas y recursos burocráticos, constituye una *polis*, un espacio público en el cual los integrantes actúan mancomunadamente con el objeto de alcanzar fines limitados y llevar una vida virtuosa”. En Latinoamérica, incluso en los países que supuestamente tienen gran capacidad de implementación de las políticas públicas, hay muchos casos de incumplimiento de esas políticas, debido a la falta de legitimidad y colaboración de los ciudadanos.

De cara a lo anterior, se proponen tres condiciones que son necesarias para el éxito de la participación ciudadana:

1. Las metas deben ser limitadas

Esencialmente, para que la participación funcione debe haber una meta definida. Los ejemplos recientes de metas difusas en los movimientos sociales (por ejemplo: Toma Wall Street) no produjeron resultados o cambios específicos. Igualmente, la meta debe ser alcanzable y mensurable. Más aún, los ciudadanos deben sentir que su trabajo, su compromiso, alcanzará el fin deseado. Las metas limitadas están intrínsecamente relacionadas con las dos condiciones siguientes.

2. La participación debe ser estructurada

Debe haber cierta forma de estructura. El gobierno tiene que facilitar la estructura de la participación. El éxito del movimiento de los derechos civiles en Estados Unidos podría atribuirse a la creación de la *polis*, en la que el gobierno y la ciudadanía informada pudieran dialogar y aunar esfuerzos. Igualmente, Banerjee y Duflo (2012) señalan que, cuando los ciudadanos se involucran en complementar el esfuerzo del Estado en hacer cumplir las leyes y los reglamentos por medio de la notificación y la supervisión, por ejemplo, esto puede ser un potente enfoque para fortalecer las instituciones estatales (*ib.*: 285). En tales casos los ciudadanos participan en la coproducción, definida como “la acción de los profesionales y usuarios que aprovechan los activos, recursos y aportes del otro para alcanzar mejores resultados o mejorar la eficiencia” (Bianchi, Bovaird y Loeffler, 2017: 4-5). Bianchi, Bovaird y Loeffler (2017) alegan que la coproducción es particularmente útil para tratar con los aspectos perversos y a veces conduce al cambio conductual que mejora la calidad de vida de las personas. El punto es que ningún actor en la sociedad tiene la capacidad de atender o resolver los aspectos complejos (perversos) que se enfrentan hoy en día. La colaboración y la coordinación son necesarias.

Sin embargo, la coproducción implica confianza y poder compartido entre los ciudadanos y los administradores profesionales. La famosa escalera de participación de Arnstein, que pasa de la falta de participación a la autonomía plena, revela que los ciudadanos se vuelven más comprometidos y capacitados a medida que el entorno o el modo de compromiso se hace más estructurado. El fracaso aparente de los movimientos tales como la Primavera Árabe es un ejemplo de participación difusa y de la renuencia del Estado a compartir el poder. De más reciente data hay un ejemplo en la rebelión en Sri Lanka, donde se demuestra una vez más esta renuencia y donde el gobierno ahora arremete contra los activistas⁹.

3. Los ciudadanos deben estar bien informados

Según Kirilin (1996), se necesita aprendizaje social y ciudadanos con conocimiento especializado si la meta es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. Los ciudadanos pueden ser más eficaces cuando la sociedad aprende o aclara cuáles son las metas que desea alcanzar y cómo desea alcanzarlas. Un ciudadano mejor informado redundará en elecciones más eficaces de políticas públicas. En consecuencia, el aprendizaje de la sociedad es necesario para ir directo al grano en cuanto al compromiso.

Lamentablemente, el conocimiento y el aprendizaje de la sociedad pueden ser retadores y a veces desatendidos en tiempos turbulentos. Se toma, por ejemplo, la ciencia como forma de aportar pruebas a la toma de decisiones. Actualmente en Estados Unidos, muchos desprecian a la ciencia y, tal como Kirilin advirtió, se percibe como un intento para pasarle el control a la élite.

¿Es esta paranoia de parte de los ciudadanos? No necesariamente. La dependencia del conocimiento puede insuflar la inequidad, porque solamente los ciudadanos mejor informados podrán participar. En los tiempos que corren, los ámbitos donde los ciudadanos adquieren conocimiento, como las instituciones educativas (el ejercicio de la profesión exige erudición), están fuera del alcance para muchos, no son confiables (tal es el caso de los medios de comunicación convencionales, con la prevalencia de noticias fraudulentas, y las redes sociales, lo que ha dado un megáfono a las posiciones extremistas) o son dogmas de fe, donde algunos promueven valores aunque vayan a contracorriente del conocimiento científico o del mejor juicio. Para paliar estos problemas, algunos hacen un llamamiento a la participación para tener un aspecto pedagógico de tal manera que quienes no cuentan con el capital social se conviertan en participantes informados en el proceso de la toma de decisiones.

Lo anterior debería llevar a los posibles reformuladores de la reforma estatal a reflexionar en la participación ciudadana: ¿Qué forma debería asumir la participación? De no estar estructurada correctamente, al empeño de la participación le podría salir el tiro por la culata y los ciudadanos podrían perder aún más confianza. El proceso de involucramiento en sí es importante (modalidad, liderazgo, toma de decisiones, oportunidad, responsabilidad, apoyo). ¿Cómo se mide la eficacia del esfuerzo? ¿Hay áreas donde tenga más sentido la participación ciudadana? ¿En qué nivel del gobierno tiene sentido: local o nacional? ¿Qué hay acerca del costo de la participación para los ciudadanos? ¿Hay predisposición a reintegrar a los ciudadanos la suma por los gastos incurridos? ¿De qué manera puede sostenerse la participación? ¿Cuáles acuerdos se necesitarán para facilitar el trabajo mancomunado? ¿Cuáles son las reglas del juego de coproducción? Relativamente, ¿a cuántas personas puede dar cabida el sistema? ¿Cuán inclusivo será el proceso? ¿Cuál será la metodología de selección? ¿Acaso serán muestras aleatorias? Finalmente, si la meta de la participación es suscitar la deliberación y el diálogo, ¿acaso se cuenta con el espacio donde muchos ciudadanos puedan congregarse?

Al objeto de reforzar la capacidad del Estado para mejorar su desempeño, hay que desarrollar las vías para derribar las típicas disfunciones, vigorizar las instituciones públicas mediante el diseño de normas y reglamentos, y apoyar la profesionalización de los servidores públicos.

El papel de las universidades

La gestión eficaz de una pandemia o de cualquier desastre, la participación de los ciudadanos en la coproducción, la recuperación económica, la equidad y la justicia social dependen de instituciones que funcionen. Incluso en la era de la globalización y de la difuminación de las fronteras, del tiempo y hasta de la distancia, se depende “más que nunca de reglas y de organizaciones capaces de hacerlas cumplir. Los mercados necesitan Estados que los resguarden, y esto es tan válido en el siglo XXI como lo fue en el siglo XVI” (Centeno y Lajous, 2017).

Al objeto de reforzar la capacidad del Estado para mejorar su desempeño, hay que desarrollar las vías para derribar las típicas disfunciones, vigorizar las instituciones públicas mediante el diseño de normas y reglamentos, y apoyar la profesionalización de los servidores públicos (Martínez Puón, 2002). Además del impacto de la pandemia, hay patrones que deben superarse, entre los que se encuentran el patrimonialismo, la corrupción, el clientelismo, el populismo económico, la discontinuidad de las políticas, la centralización, el autoritarismo y el culto a la personalidad (Welsch y Carrasquero, 2000). Todos estos aspectos prevalecen en la región. Al mejorar la capacidad del Estado, se estaría en capacidad de revertir los efectos adversos de los anteriores esfuerzos de reforma, corregir las deficiencias profundamente enraizadas en el aparato de la administración pública y suministrar instituciones públicas ágiles y eficaces en su respuesta a las demandas de un entorno turbulento.

La universidad puede ser una aliada importante en este cambio. Aunque no se la vea necesariamente de esta manera en LAC, está imbuida en la red de gobernanza en otras partes del mundo. Se percibe como capaz de generar innovación y respaldar el desarrollo local cuando se activa a través de la colaboración con la industria privada y el gobierno (Lundberg y Andresen, 2012). En los países de la OCDE, la universidad se percibe como uno de los elementos críticos en la economía del conocimiento, debido a su enfoque en la investigación, “la educación, la capacitación, el desarrollo tecnológico, la innovación y los efectos comerciales indirectos” (Mawson, 2007: 266). En muchos países de Latinoamérica, las ciudades no necesariamente giran en torno a la universidad.

Con todo, el concepto es aleccionador, ya que se enfoca en aprovechar a las universidades para el crecimiento y el desarrollo de los pueblos y ciudades donde se ubican. Sí, la tradición en Latinoamérica es contratar a consultores. No obstante, el aprovechamiento del cuerpo docente y del estudiantado que están disponibles en las universidades podría rendir frutos.

Dado que el objetivo en última instancia de la reforma gubernamental es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la universidad, particularmente la universidad pública, tiene la responsabilidad de desarrollar su capacidad interna para contribuir en la atención de esta necesidad.

Esta ponencia se centra primordialmente en el enfoque de la universidad en la educación, específicamente en la educación en administración, políticas y asuntos públicos. Sin ánimo de minimizar los aportes determinantes de los ministerios de administración pública, en LAC la universidad desempeñaría un papel más significativo. De hecho, la necesidad de reconfigurar la reforma gubernamental, los males de muchas crisis económicas que ha soportado la región y la tendencia hacia la globalización subrayan la necesidad de formación académica en administración pública. Específicamente, existe la necesidad de vincular la universidad con las instituciones gubernamentales y la comunidad, en términos de desarrollo de los recursos humanos con alto nivel de formación científica y práctica. Además, dado que el objetivo en última instancia de la reforma gubernamental es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la universidad, particularmente la universidad pública, tiene la responsabilidad de desarrollar su capacidad interna para contribuir en la atención de esta necesidad. Sin embargo, la marginalización tradicional de las universidades nacionales ha impedido desarrollar la capacidad para satisfacer la necesidad que tienen los países de contar con profesionales con las destrezas y los valores necesarios para responder ante los desafíos del siglo XXI.

Para empezar, la educación en administración pública, servicio público y gestión pública sigue estando poco desarrollada y subvalorada en LAC. En opinión de Pérez Salgado (2002) la vasta mayoría de las universidades en Latinoamérica ofrecen apenas títulos de pregrado en administración pública. Además, la cifra de graduados universitarios es comparativamente pequeña, aunque ahora está en ascenso. Por ejemplo, no fue hasta 1982 que se creó en Panamá un curso de posgrado en administración pública. Con todo, al día de hoy la Universidad de Panamá, que es pública, es la única que ofrece estos estudios en el país (Ramírez Villalba, 1996). En Cuba el primer curso de posgrado en gestión pública se creó en 1992. Por su parte, Herrera Macías y González Calderón (2003) lamentan que históricamente en México no haya habido ningún interés en la formación y profesionalización de funcionarios públicos. Ahora bien, México experimenta un renacer de la mentalidad populista con un visible desdén por las universidades. Como resultado, con unas cuantas excepciones, las universidades públicas en México no han respondido ante los desafíos de formar administradores públicos en la cantidad y con la calidad necesarias para atender las necesidades del país.

Hay un acontecimiento estimulante, que aquellos que se dedican a reformar el Estado y las universidades deberían tomar en serio. Desde hace años, una encuesta realizada por Deloitte Global ha revelado que los

milenarios y la generación Z están sumamente interesados en lograr un impacto social en su entorno y en el mundo. Esto, para ellos, es apremiante hoy más que nunca, después de lo que pasó con la COVID-19. Son conscientes de la asimetría creciente y cada vez más pesimistas acerca del futuro, en caso de que no se haga nada para cambiar el curso de la humanidad. Estas generaciones están interesadas en la sostenibilidad y se dedican a conciencia a tratar de vivir una vida sostenible en presencia del rápido deterioro del medio ambiente. Un estudio publicado por el Foro Económico Mundial en 2016¹⁰ demuestra que, aunque sus niveles de confianza en la sociedad son bajos, creen que el gobierno y las empresas son responsables de impulsar el cambio social y económico. Ellos desean diversidad, inclusión y flexibilidad. Han perdido la fe en el sector privado, que ven como falta de ética, que les tiene sin cuidado el bienestar de los trabajadores, y mucho menos la sociedad en general, y que lo único que les importa es el resultado final. Por lo tanto, quieren un Estado más fuerte y con más capacidad de gestión. Esto significa que hay una tremenda oportunidad para atraer a ese talento joven y comprometido hacia el sector público. No obstante, aparte de continuar desarrollando sus valores de servicio público, hay que inculcarle las competencias y habilidades necesarias.

Ahora bien, se debe considerar lo que significaría imbuir la educación universitaria en LAC en los valores de servicio público. La Red de Escuelas de Administración, Políticas y Asuntos Públicos (Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration [NASPAA]), que acredita los programas en administración y políticas públicas en Estados Unidos y también en todo el mundo, ha elaborado una lista de valores que deberían enriquecerse (los valores son principios que perduran y que la comunidad reconoce y comparte). Entre estos valores se encuentran: perseguir el interés público con rendición y transparencia; servir profesionalmente con competencia, eficiencia y objetividad; actuar éticamente para mantener la confianza del público; cultivar la conciencia mundial, regional y local; y promover la participación y la inclusión al demostrar respeto, equidad y justicia en el tratamiento con los integrantes de la sociedad, las partes interesadas y los colegas servidores públicos¹¹. Inculcar estos valores en los servidores públicos presentes y futuros permitirá alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU y hacer que las comunidades sean resilientes.

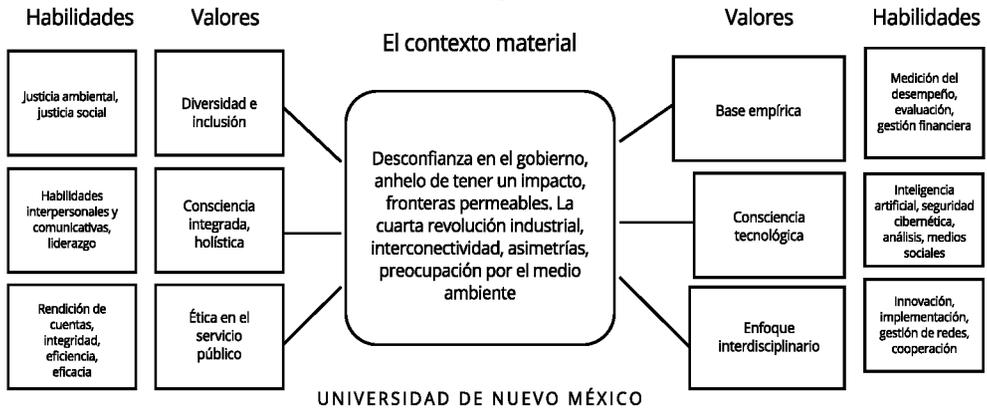
¿Cuáles son las habilidades que requieren los servidores públicos para reformular la reforma estatal de manera eficaz? En un artículo reciente en el *Journal of Public Affairs Education* (JPAAE) se expone un análisis de los temas de los artículos publicados en los 25 años de la revista. Los autores,

Se necesita desarrollar una gobernanza resiliente y crear comunidades resilientes para recuperarse con más rapidez de los impactos. Para ello, hay que reconfigurar la reforma estatal con un nuevo manual de estrategias. Este se enfocaría en construir instituciones públicas fuertes y estables que mejoren la condición humana.

Jos Raadschelders, Travis Whetsell, Ana-Maria Dimand y Katie Kieninger, informan que, de los tres temas más relevantes, el segundo fue la diversidad y la inclusión y el tercero fue la administración pública internacional (los programas de estudio estuvieron en el primer lugar). La educación en asuntos públicos también aboga por reforzar la interdisciplinariedad en un mundo cada vez más complejo, interconectado y turbulento. Interdisciplinario quiere decir integrar y armonizar distintas disciplinas para entender mejor y resolver los desafíos más importantes de la sociedad.

Por su parte, la alianza Volcker también emitió un informe sobre lo que opinan los líderes emergentes en torno a las competencias y habilidades que se requieren para realizar satisfactoriamente un trabajo de administración pública de calidad. Estas abarcan elaboración de presupuestos y gestión financiera, así como las destrezas para tomar decisiones informadas. Se sugiere que las universidades enseñen e investiguen las siguientes destrezas y valores para contribuir de manera más eficaz con los esfuerzos de reforma estatal.

Gráfico 1
Lo que las universidades deberían enseñar e investigar en la próxima década para contribuir a reconfigurar la reforma del Estado hacia la sostenibilidad y la resiliencia



Palabras finales

Para concluir, durante esta era posterior a la COVID-19 (o quizás la era de la COVID-19), se necesita desarrollar una gobernanza resiliente y crear comunidades resilientes para recuperarse con más rapidez de los impactos. Para ello, hay que reconfigurar la reforma estatal con un nuevo manual de estrategias. Este se enfocaría en construir instituciones públicas fuertes y estables que mejoren la condición humana, como lo reseña la ONU en los

17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que todos los países han convenido en acatar. En la medida en que se lidie con aspectos inextricables, y nadie tiene la solución, los reformuladores de la reforma estatal deben aprender a coordinar y colaborar con las redes de gobernanza. Sin embargo, aspectos tales como la corrupción, la delincuencia, la inequidad y así sucesivamente pesan mucho en la mente de los ciudadanos. Se debe rescatar la confianza ciudadana en el gobierno para lograr el llamado “compromiso social” con la reforma. El abordaje de estos temas y el compromiso de la ciudadanía y de la sociedad civil en general, según corresponda, en una relación de coproducción, contribuirá a sostener la reforma sistémica. Las herramientas de toma de decisiones de base empírica pueden ayudar, aunque también deben ser resilientes y ágiles. Las universidades pueden ayudar al convertirse tanto en socias para solucionar los problemas como formadoras de servidores públicos que absorban los valores del servicio público. Finalmente, hay que tomar el consejo de Benjamin Klasche (2021: 3) y trabajar hacia una nueva forma de “gobernanza del *ethos*... sustentada en aprender, escuchar y errar” para de nuevo aprender.

Notas

(1) Five Trends that Will Plot Latin America’s Path in the Coming Years: <https://www.bnamericas.com/en/news/five-trends-that-will-plot-latin-americas-path-in-the-coming-years>.

(2) Pandemic Crisis Fuels Decline of Middle Class in Latin America and the Caribbean: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/24/pandemic-crisis-fuels-decline-of-middle-class-LAC>.

(3) Julie Turkewitz, Mitra Taj y John Bartlett (July 31, 2022): as Latin America Shifts Left, Leaders Face a Short Honeymoon: <https://www.nytimes.com/2022/07/31/world/americas/latin-america-leftist-leaders.html>.

(4) World Bank (June 2022): China Economic Update: <https://www.worldbank.org/en/country/china/publication/china-economic-update-june-2022>.

(5) Lucy Stevenson-Yang y Henry Tugendhat: China’s Engagement in Latin America: Views from the Region. A Look at the Challenges of Understanding and Responding to China’s Increasingly Complex Relationships in Latin America: <https://www.usip.org/publications/2022/08/chinas-engagement-latin-america-views-region>.

(6) Nota de la traductora: el filósofo Karl Popper simboliza con las nubes los sistemas físicos irregulares, desordenados e impredecibles, en tanto que, con los relojes, representa su opuesto, es decir, los sistemas físicos regulares, ordenados y predecibles.

(7) Igor Linkov, Benjamin D. Trump, y William Hynes: Resilience-Based Strategies and Policies to Address Systemic Risks. [https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)5_Resilience_strategies.pdf](https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)5_Resilience_strategies.pdf).

- (8) <https://www.rockefellerfoundation.org/report/100-resilient-cities/>.
- (9) Saroj Pathirana (August 4, 2022): <https://www.aljazeera.com/news/2022/8/4/concerns-as-sri-lanka-arrests-top-protest-leader-joseph-stalin>.
- (10) <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/what-do-young-people-value>.
- (11) Accreditation Standards: <https://www.naspaa.org/standard-standard-guidance>.

Bibliografía

- Ahern, J. (2011), "From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World", en *Landscape and Urban Planning*, Vol. 100 N° 4, pp. 341-343, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2011.02.021>.
- Banco Mundial (2021), *The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35834>.
- Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2012), *Poor Economics: a Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Philadelphia, Public Affairs.
- Berman, E. M. (1997), "Dealing with Cynical Citizens", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 2, pp. 105-112, <https://doi-org.libproxy.unm.edu/10.2307/977058>.
- Bianchi, C.; Bovaird, T.; y Loeffler, E. (2017), "Applying a Dynamic Performance Management Framework to Wicked Issues: How Coproduction Helps to Transform Young People's Services in Surrey County Council", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 40 N° 10, pp. 833-846, <https://doi.org/10.1080/01900692.2007.1280822>.
- Borgonovi, E.; Bianchi, C.; y Rivenbark, W. C. (2017), "Pursuing Community Resilience through Outcome-Based Public Policies: Challenges and Opportunities for the Design of Performance Management Systems", en *Public Organization Review*, N° 19, pp. 153-158, <https://doi.org/10.1007/s11115-017-0395-1>.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001), "New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet...", en *Revista Internacional de Estudios Políticos*, Año 3 N° Especial, pp. 116-140.
- Brinks, D. M.; Levitsky, S.; y Murillo, M. V. (eds.) (2020), *The Politics of Institutional Weakness in Latin American Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Caiado, Rodrigo Goyannes Gusmão y Quelhas, Osvaldo Luiz Gonçalves (2016), "The Correlation between Sustainable Performance Measures and Organizational Sustainability in the Brazilian Context", Madrid, Constantin Brancusi University. Faculty of Economics (Annals-Economy Series; Vol. 2), pp. 5-12.
- Centeno, Miguel Ángel y Lajous, Andrés (2017), "Challenges for Latin America in the 21st Century", en *The Age of Perplexity: Rethinking the World We Knew*, Madrid, BBVA; OpenMind; Penguin Random House Group Editorial.
- CEPAL (2022), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- De Lancer Julnes, P. (2009), *Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance*, Boca Raton, CRC Press.
- De Lancer Julnes, P. y Holzer, M. (2001), "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, pp. 693-708.
- De Lancer Julnes, P. y Steccolini, I. (2015), "Introduction to Symposium: Performance and Accountability in Complex Settings-Metrics, Methods, and Politics", en *International Review of Public Administration*, Vol. 20 N° 4, pp. 329-334, <https://doi.org/10.1080/12294659.2015.1088688>.
- Deloitte Global (2022), "The Deloitte Global 2022 Gen Z and Millennial Survey: Striving for Balance, Advocating for Change", s.l., Deloitte Global, <https://www.deloitte.com/global/en/issues/work/genzmillennialsurvey.html>.
- Gaudreau, Kyrke y Gibson, Robert B. (2010), "Illustrating Integrated Sustainability and Resilience Based Assessments: a Small-Scale Biodiesel Project in Barbados", en *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 28 N° 3, pp. 233-243, <https://doi.org/10.3152/146155110X12772982841122>.
- Giannakis, E. y Bruggeman, A. (2017), "Economic Crisis and Regional Resilience: Evidence from Greece: Economic Crisis and Regional Resilience", en *Papers in Regional Science*, Vol. 96 N° 3, pp. 451-476, <https://doi.org/10.1111/pirs.12206>.

- Herrera Macías, A. y González Calderón, M. (2003), "La formación en Escuelas de Ciencias Políticas y Administración Pública; un enfoque multidisciplinario", documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Kathi, P. C. y Cooper, T. L. (2005), "Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 5, pp. 559-567.
- Kirlin, J. J. (1996), "The Big Questions of Public Administration in a Democracy", en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 5, pp. 416-423, <https://doi.org/10.2307/977040>.
- Klasche, B. (2021), After COVID-19: "What Can We Learn about Wicked Problem Governance? Social Sciences and Humanities Open", Vol. 4 N° 1, <https://doi-org.libproxy.unm.edu/10.1016/j.ssaoh.2021.100173>.
- Lucas, R. E. (1993), "Making a Miracle", en *Econometrica*, Vol. 61 N° 2, pp. 251-272, <https://doi.org/10.2307/2951551>.
- Lundberg, Heléne y Andresen, Edith (2012), "Cooperation among Companies, Universities and Local Government in a Swedish Context", en *Industrial Marketing Management*, Vol. 41 N° 3, pp. 429-437.
- Martínez Puón, R. (2002), "Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.
- Mawson, John (2007), "Research Councils, Universities and Local Government: Building Bridges", en *Public Money and Management*, Vol. 27 N° 4, pp. 265-272, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00593.x>.
- McGuirk, P.; Dowling, R.; Maalsen, S.; y Baker, T. (2021), "Urban Governance Innovation and COVID-19", en *Geographical Research*, Vol. 59 N° 2, pp. 188-195, <https://doi.org/10.1111/1745-5871.12456>.
- Naciones Unidas (2022), Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022, Nueva York, Naciones Unidas, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022Spanish.pdf>.

- OCDE (2014), *Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to Analyse Risk and Build a Roadmap to Resilience*, Paris, OCDE.
- Pelling, M. y Manuel-Navarrete, D. (2011), "From Resilience to Transformation: the Adaptive Cycle in Two Mexican Urban Centers", en *Ecology and Society*, Vol. 16 N° 2 Art. 11, <https://doi.org/10.5751/es-04038-160211>.
- Pérez Salgado, I. (2002), "Tendencias de capacitación y formación de gerentes públicos: el caso de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.
- Perrin, Burt y Tyrrell, Tony (eds.) (2021), *Changing Bureaucracies: Adapting to Uncertainty, and How Evaluation Can Help*, New York, Routledge.
- Raaschelders, Jos; Whetsell, Travis; Dimand, Ana-María y Kieniger, Katie (2019), "Journal of Public Affairs Education at 25: Topics, Trends, and Autors", en *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 25 N° 1 (25th Anniversary Special Edition), pp. 51-72.
- Ramírez Villalba, J. (1996), "Formación en administración pública a nivel de pregrado y postgrado por la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá", documento presentando en el I Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, 7 al 9 de noviembre.
- Roberts, N. (2004), "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 34 N° 4, pp. 315-353, <https://doi.org/10.1177/0275074004269288>.
- Stivers, C. (1990), "The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State", *Administration and Society*, Vol. 22 N° 1, pp. 86-105, <https://doi.org/10.1177/009539979002200105>.
- The Rockefeller Foundation (2018), "100 Resilient Cities", New York, The Rockefeller Foundation <https://www.rockefellerfoundation.org/report/100-resilient-cities/>.

Welsh, F. J. y Carrasquero, J. V. (2000), "Perceptions of State Reform in Latin America", en *International Social Sciences Journal*, Vol. 52 N° 163, pp. 31-38.

Winter, B. (2022), "Can Brazil Turn Back the Clock? Latin America's Nostalgia Trap and the Return of Lula", en *Foreign Affairs*, Vol. 101 N° 4, pp. 170-180.

¿Cómo incide el método de las evaluaciones en su uso?

José Danilo González Peña

José Danilo González Peña

Economista de la Universidad Santo Tomás, título de Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y Doctor en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México. Trabajó para el Departamento Nacional de Planeación de Colombia en las direcciones de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y de Inversiones y Finanzas Públicas. Fue docente en universidades como la Nacional, la Central y Externado de Colombia. Desde 2018 es profesor asistente en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: jd.gonzalezp@uniandes.edu.co

¿Cómo incide el método de las evaluaciones en su uso?

Las crecientes necesidades de los ciudadanos en diferentes aspectos de la vida diaria, junto a las enormes restricciones presupuestales para cubrir las adecuadamente, obligan a los gerentes públicos a llevar a cabo políticas mucho más eficientes y efectivas. Una de las principales funciones de las evaluaciones es servir de insumo en la toma de decisiones para mejorar las políticas públicas y en procesos relacionados con la rendición de cuentas del gobierno. No obstante, en Latinoamérica, y específicamente en Colombia, existen escasos análisis sobre el uso de la información de las evaluaciones de programas y políticas públicas. Para avanzar en el cierre de esta brecha se realizó un estudio descriptivo y un análisis multivariado en Colombia que analiza los usos potenciales de la información evaluativa y la incidencia del método utilizado en los diferentes tipos de uso. Para efectuar análisis se utilizó información de 251 evaluaciones provenientes de los sectores educación, salud, inclusión social, agricultura, transporte e infraestructura, y vivienda a nivel nacional para el periodo comprendido entre 2008 y 2019. Los principales resultados de este análisis son: i) la mayoría de las evaluaciones muestran un uso potencial de tipo instrumental, es decir, sus hallazgos y recomendaciones pretenden ser empleadas para tomar decisiones directas e inmediatas sobre el programa evaluado; ii) 23,5% de las evaluaciones presenta un uso potencial de tipo conceptual, es decir, fueron diseñadas para brindar información para ejercicios de rendición de cuentas o mejorar el conocimiento sobre la forma como funciona u opera el programa analizado; iii) el uso instrumental tiene una relación estadísticamente significativa y positiva con los métodos cualitativos, la contratación pública y la evaluación concomitante; y iv) el uso conceptual tiene una relación estadísticamente significativa y negativa con los métodos cualitativos y con los sectores agricultura, transporte y vivienda.

Palabras clave: Evaluación; Modelos de Evaluación; Evaluación de Políticas; Evaluación de Programas; Métodos; Toma de Decisiones; Colombia

How Does the Method of Evaluations Affect their Use?

The growing needs of citizens in different aspects of daily life, together with the enormous budgetary restrictions to adequately cover them, force public managers to carry out much more efficient and effective policies. One of the main functions of evaluations is to serve as an input in decision-making to improve public policies and in processes related to government accountability. However, in Latin America, and specifically in Colombia, there is little analysis on the use of information from evaluations of public

Recibido: 23-07-2022 y 15-11-2022 (segunda versión). Aceptado: 24-11-2022.

programs and policies. To make progress in closing this gap, a descriptive study and a multivariate analysis were carried out in Colombia to analyze the potential uses of evaluative information and the incidence of the method used in the different types of use. The analysis used information from 251 evaluations from the education, health, social inclusion, agriculture, transportation and infrastructure, and housing sectors at the national level for the period 2008-2019. The main results of this analysis are: i) most of the evaluations show a potential instrumental use, i.e. their findings and recommendations are intended to be used to make direct and immediate decisions about the evaluated program; ii) 23.5% of the evaluations show a potential conceptual use, i.e. they were designed to provide information for accountability exercises or to improve knowledge about how the analyzed program works or operates; iii) instrumental use has a statistically significant and positive relationship with qualitative methods, public procurement and concomitant evaluation; and iv) conceptual use has a statistically significant and negative relationship with qualitative methods and with the agriculture, transportation and housing sectors.

Key words: Evaluation; Evaluation Models; Policies Evaluation; Programs Evaluation; Methods; Decisions Making; Colombia

Introducción

Las crecientes necesidades de los ciudadanos en diferentes aspectos de la vida diaria, como la salud, la educación, el transporte, la vivienda, etc., junto a las enormes restricciones presupuestarias para cubrirlas adecuadamente, obligan a los gerentes públicos a llevar a cabo políticas mucho más eficientes y efectivas. Contar con información oportuna y veraz para la toma de decisiones, como las evaluaciones, garantiza que los programas mejoren continuamente sus servicios (Stufflebeam, 1983; Alkin y Taut, 2002) y se convierte en un elemento fundamental en contextos de alta incertidumbre. Asimismo, las evaluaciones pueden contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y a la legitimidad del Estado, en la medida en que promuevan los procesos de transparencia entre el gobierno y la ciudadanía y logren establecer niveles de responsabilidad claros entre los funcionarios públicos y su obligación de rendir cuentas (Cunill y Ospina, 2003).

No obstante, a pesar de los esfuerzos normativos, institucionales y presupuestarios que muchos gobiernos han desplegado para la implementación y uso de sistemas de seguimiento y evaluación en las últimas dos décadas (Taylor, 2011a; Wholey ...[et al], 2010; Cunill y Ospina, 2003; Newcomer, 1997), bajo el paraguas de los enfoques de la Nueva Gestión Pública (Lapiente y Van de Walle, 2020; Spekle

Para algunos investigadores la causa de este limitado uso de la evidencia es que las evaluaciones no generan información relevante y oportuna para tomar decisiones.

y Verbeeten, 2009) y la Gestión Pública Orientada a Resultados, la evidencia indica que esta información no ha permeado la toma de decisiones de los gerentes públicos (Mikkelsen ...[et al], 2021; Kumar ...[et al], 2020; Newman ...[et al], 2017; Hojlund, 2014; Askim, 2007; Heinrich y Marschke, 2010; Moynihan y Pandey, 2010; Weiss, 1982). Por ejemplo, algunas estimaciones en EE. UU. muestran que bajo las dos administraciones del presidente Obama, solo 1% de la asignación del gasto público se basó en evidencias provenientes de evaluaciones (Bridgeland y Orszag, 2013; OCDE, 2020). Además, las evaluaciones también pueden ser utilizadas para alcanzar objetivos personales y políticos que estarían relacionados poco o nada con el fortalecimiento de la democracia y el logro de un mayor bienestar de la sociedad (Shaxson y Boaz, 2020; Leviton y Hughes, 1981; Oszlak, 2013; Henry, 2000; Hyyryläinen y Viinamäki, 2008).

La preocupación sobre el mejor uso de la evidencia y la información disponible por parte de los gerentes públicos no es un tema reciente. Esta inquietud ha sido un tema recurrente de análisis en el campo de la administración y las políticas públicas por décadas, como lo resaltaron Arellano y Hernández (2014). No obstante, para académicos como Shaxson (2019) todavía hace falta mayor investigación empírica y conceptual sobre este importante tema.

Para algunos investigadores la causa de este limitado uso de la evidencia es que las evaluaciones no generan información relevante y oportuna para tomar decisiones (Newcomer, 1997; Moynihan e Ingraham, 2001). En este sentido, Pawson ...[et al] (2011) sostienen que la evidencia muy pocas veces ofrece la certeza y la seguridad que demandan las decisiones políticas, sino que más bien se puede considerar como un proceso acumulativo en el que los datos persiguen, pero nunca captan del todo los problemas de la política pública. En este sentido, si se quiere incrementar de forma importante el uso de la evidencia, se debe incluir y trabajar de forma colaborativa con los actores clave (*stakeholders*) que se relacionan con el programa a evaluar (Owen y Lambert, 1998) porque, en definitiva, la función del evaluador se debe enfocar en servir de facilitador que brinda a los clientes el conocimiento y las herramientas para una autoevaluación y una rendición de cuentas permanentes (Fetterman, 1996).

Otros autores opinan que los incentivos que brindan las organizaciones no son suficientes para que los gerentes utilicen dicha información (Moynihan y Hawes, 2012; Taylor, 2011a). También algunos académicos consideran que existen atributos individuales como la

actitud, la motivación, los hábitos y las costumbres, entre otros, que no facilitan el uso de la información para la toma de decisiones en las organizaciones (Kroll, 2012; Van de Walle y Van Dooren, 2009).

Finalmente, otros consideran que los procesos de generación y uso de la evidencia para tomar decisiones no se desarrollan en un vacío (Cárdenas ...[et al], 2022), sino que se realizan en un contexto político-social que frecuentemente es ignorado en el análisis de las políticas públicas (Weiss, 1982; Moynihan y Pandey, 2010; Moynihan y Hawes, 2010; Saliterer y Korac, 2013; Kroll, 2012; Balthasar, 2009; Appleton-Dyer ...[et al], 2012; Parkhurst, 2016; De Lancer Julnes y Holzer, 2001, entre otros).

La comprensión adecuada de este ámbito permitiría contrastar parcialmente lo que se observa entre la conceptualización de un modelo de gestión, que se orienta de manera especial hacia la evaluación de intervenciones gubernamentales, y aquellos factores que inciden en el limitado uso de información (Cárdenas ...[et al], 2022; Ledermann, 2012; Moynihan, 2005; Aiello ...[et al], 2021; Cairney, 2019; Choi y Woo, 2021; French, 2018; McDonnell y Weatherford, 2020; Pallett, 2020).

Si bien existe abundante literatura académica que aborda la inquietud sobre el uso limitado de la información evaluativa para tomar decisiones (Preskill, 2004; Burr, 2009; De Lancer Julnes, 2006; Moynihan y Pandey, 2010; Moynihan y Hawes, 2010; Johansson y Siverbo, 2009; Newcomer, 1997), no se observa un gran énfasis hacia otros tipos de uso. Asimismo, gran parte de los estudios empíricos hacen referencia a organizaciones que se encuentran en países industrializados, pero no a países latinoamericanos. Y estos análisis se enfocan más en tipos de uso efectivo de la información, pero no en usos esperados o potenciales.

Tener un conocimiento limitado del uso de la información de las evaluaciones en el contexto latinoamericano (Cárdenas ...[et al], 2022; Luna, 2016; Zaltsman, 2010; Cardozo, 2006, 2013a y 2013b; González, 2016) puede tener varias implicaciones: i) no es posible saber si las evaluaciones están cumpliendo adecuadamente con los objetivos propuestos, lo que puede llevar a un despilfarro de recursos; ii) es posible que no se evidencie la importancia de las evaluaciones dentro del ciclo de políticas públicas y terminen perdiendo relevancia en la administración pública; iii) dificulta tener un conocimiento veraz y oportuno sobre cuáles pueden ser los posibles inconvenientes que impidan consolidar el uso de dicha información; y iv) puede brindar

incentivos perversos para que solamente se terminen usando aquellas evaluaciones que muestran resultados positivos.

En este contexto, se considera relevante responder las siguientes preguntas para Colombia: ¿Para qué se utiliza la información de las evaluaciones (tipos de uso)? ¿Cómo incide el método de las evaluaciones de políticas públicas en su uso? Actualmente no existen trabajos académicos en el país que exploren en detalle estas preguntas. Para avanzar hacia posibles respuestas es relevante realizar un mapeo de las principales evaluaciones que existen y analizar el tipo de uso potencial de estos estudios, a partir de los propósitos establecidos en estos documentos. Este es el objetivo central de este documento que está organizado en cuatro secciones. En la primera se realiza una breve descripción de la principal literatura relacionada con el uso de la información de las evaluaciones. En la segunda sección se explica la metodología utilizada para la recolección y análisis de la información. La tercera parte incluye los principales resultados del análisis. Finalmente se esbozan las conclusiones del ejercicio.

1. Literatura y antecedentes

En este documento se entiende el concepto evaluación como una valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en relación con su diseño, ejecución o resultados. Su finalidad es determinar la pertinencia y el logro de objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad (OCDE, 2002).

De acuerdo con Rossi ...[et al] (2004) y Chelimsky (2006), la información proveniente de las evaluaciones tiene los siguientes propósitos:

- Mejoramiento de los programas. Los hallazgos de las evaluaciones pueden generar información para mejorar el programa. Esta información le puede servir a los diferentes involucrados en el proceso de evaluación para responder preguntas relacionadas con la necesidad del programa, el diseño y el concepto del programa, su implementación, su impacto o su eficiencia.

- Rendición de cuentas (*accountability*). Sirve para determinar si se cumplieron las expectativas programadas. Asimismo, esta información puede influir sobre diferentes decisiones como la continuación del programa, la asignación de recursos, reestructuraciones o acciones legales (Rossi ...[et al], 2004).

- Generar nuevo conocimiento. Esto significa responder preguntas de investigación sobre aspectos desconocidos de un programa o una política pública. Puede ser utilizada para temas de investigación

Desde los años ochenta, varios académicos se dieron a la tarea de empezar a estudiar el término de uso de evaluaciones en la toma de decisiones.

y para conocer, por ejemplo, cómo una determinada intervención puede ayudar a mejorar la implementación de un programa.

- Mejorar la capacidad de las agencias. Es decir, utilizar la información evaluativa para que la agencia pueda resolver problemas relacionados con los programas que coordina, desarrollar bases de datos, habilidades analíticas y prácticas gerenciales, entre otros.

- Ardides (artimañas) políticos o relaciones públicas. A veces la información que proporcionan las evaluaciones tiene como propósito brindar un contexto político para una decisión que ha sido tomada con anterioridad. También puede utilizarse como táctica dilatoria para apaciguar las críticas o aplazar decisiones difíciles (Rossi ...[et al], 2004).

Halachmi (2002), resume las dos razones principales para usar la información evaluativa: para fortalecer los procesos de rendición de cuentas (*accountability*) y para mejorar el desempeño (de las organizaciones y de las políticas públicas). Ongaro y Andreotti (2022) relacionan el uso de información en los procesos de toma de decisiones en las organizaciones con la reducción de la incertidumbre.

Por otra parte, para clasificar las evaluaciones se emplean dos categorías descritas por Ordóñez-Matamoras ...[et al] (2018), esto es según el tiempo y el objeto. De acuerdo con el tiempo, las evaluaciones se clasifican así: i) *ex ante*, es decir, con una orientación prospectiva o que efectúan un ejercicio diagnóstico sobre los posibles efectos; ii) *concomitante*, aquellas evaluaciones que se desarrollan durante la ejecución de un programa para corregir su curso; y iii) *ex post*, comprenden las evaluaciones con una orientación retrospectiva y busca analizar los efectos reales de la intervención.

De acuerdo con su objeto, las evaluaciones se pueden categorizar en: i) insumos, aquellas que implican un análisis sobre los recursos, capacidades y personas empleadas; ii) procesos, las que realizan un análisis sobre las actividades de transformación de insumos para generar productos y resultados; iii) resultados, es decir, que efectúan un análisis sobre los productos generados con el programa; y iv) impactos, las evaluaciones que realizan un análisis sobre los efectos no intencionados positivos y negativos (Ordóñez-Matamoras ...[et al], 2018).

1.1 Concepto de uso y tipos de uso de la información evaluativa

El concepto de uso de información de evaluaciones ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Desde los años ochenta, varios académicos se dieron a la tarea de empezar a estudiar el término de *uso de evaluaciones* en la toma de decisiones. De estas primeras investigaciones,

sigue siendo relevante en la actualidad y constituye la base conceptual de este documento la clasificación propuesta por Leviton y Hughes (1981) sobre los tipos de uso de la información de los documentos evaluativos. Según esta definición la información puede usarse de forma *instrumental, conceptual y simbólica o persuasiva* (Alkin y Taut, 2002; Fleischer and Christie, 2009; Ledermann, 2012). Aunque existen otras clasificaciones de diversos autores sobre los usos de la información evaluativa (Moynihan, 2009; Van Dooren ...[et al], 2010; Kroll, 2012; Sandison, 2006; entre otros), se puede considerar la clasificación de Leviton y Hughes como la más difundida en el ámbito académico (Cárdenas ...[et al], 2022; Balthasar, 2009; Cousins ...[et al], 2014; Hyyryläinen y Viinamäki, 2008; Lammert ...[et al], 2017).

El uso instrumental hace referencia a la aplicación directa e inmediata de los resultados de la evaluación a decisiones específicas tales como financiar o no un programa, decisiones sobre su gestión o funcionamiento, o como una revisión para mejorar (Cousins ...[et al], 2014). Por tanto, este es un tipo de uso esperado conforme a un modelo racional-burocrático en el que el conocimiento y la información generados por investigadores o analistas se incorporan de forma directa y cíclica en los procesos decisorios (Cárdenas ...[et al], 2022). Este uso se incrementa cuando los mismos responsables de las mediciones son quienes cubren los costos y la evaluación está orientada a los requerimientos de los usuarios potenciales (Balthasar, 2009).

Para Peck y Gorzalski (2009) si se desea incrementar el uso instrumental, las recomendaciones de las evaluaciones deben estructurarse mucho mejor: se debe tener en cuenta el contexto del programa y la capacidad de las agencias, deben indicar con claridad quién debe implementarlas (UNEG, 2016) e incrementar el contacto entre los evaluadores y las agencias evaluadas.

El uso conceptual hace referencia a aquellos casos en donde la información es utilizada para educar, cambiar o profundizar la perspectiva y el conocimiento que los tomadores de decisiones tienen sobre un asunto, programa o política, así como para dar a conocer los efectos intencionados y no intencionados del programa (Cousins ...[et al], 2014; Boyer y Langbein, 1991). Este también puede cumplir el rol de uso intermedio, como un aprendizaje previo para un uso instrumental posterior (González, 2016). Además, se relaciona con la rendición de cuentas al presentarse como un proceso de control, donde las personas responden y son responsables por el funcionamiento del programa (Luna, 2016).

Los gerentes públicos toman decisiones utilizando una racionalidad intencional, pero sus capacidades cognitivas están acotadas y la información con la que cuentan es incompleta.

El uso simbólico o persuasivo hace referencia al uso de información para justificar una posición o decisión política adoptada con anterioridad, o por razones distintas a los resultados de la evaluación. También en casos donde se busca reafirmar el valor del programa o cuando se busca dar cumplimiento a los mandatos del financiador del programa (Cousins ...[et al], 2014). Algunos autores consideran esta categoría de uso como un mal uso de la evidencia (Shulha y Cousins, 1997), debido a que puede desplazar la relevancia que adquiere usar la información para la concreción específica de resultados de una intervención, de manera que el uso de información resulte directamente en un mejoramiento social (Henry, 2000).

Más recientemente se han propuesto aproximaciones diferentes que sugieren otras clasificaciones de usos, como la de Rickinson ...[et al] (2017) quienes identificaron hasta doce usos posibles de la evidencia y la información en organizaciones gubernamentales, agrupados alrededor a tres grandes objetivos en el proceso de las políticas públicas: i) para la definición y sensibilización sobre la existencia de problemas públicos; ii) para el diseño y la selección de intervenciones; y iii) para la creación de una narrativa que permita garantizar la continuidad de determinado programa o política.

Otros investigadores han ampliado los tipos de uso analizados (Cárdenas ...[et al], 2022). Por ejemplo, Behn (2002) propuso ocho formas de utilizar la información de evaluación en el proceso de diseño de políticas: para valoración, como mecanismo de control, para presupuestación, como elemento de motivación, de celebración, de aprendizaje, de mejoramiento y de promoción. De otra parte, Patton (1988) resalta la importancia del aprendizaje de los participantes cuando se involucran en las evaluaciones. Askim (2007) sugirió cinco tipos de uso de la información proveniente de las evaluaciones: oportunista, disfrazado, desconocido, de limpieza y circunstancial. Otros propósitos adicionales de la información de las evaluaciones se pueden observar en Moynihan y Landuyt (2009), Van Dooren ...[et al] (2010), Kroll (2012) y Sandison (2006).

Finalmente, se considera importante señalar que este documento asume que los gerentes públicos toman decisiones utilizando una racionalidad intencional, pero sus capacidades cognitivas están acotadas y la información con la que cuentan es incompleta (March, 1994). Es decir, cuando los individuos abordan problemas públicos,

los límites de información, conocimiento, tiempo y recursos, lo hacen con una racionalidad limitada (Simon, 1945), lo cual afecta el proceso de toma de decisiones (Lindblom, 1959).

1.2 Factores que inciden en el uso de la información evaluativa

Aunque existen múltiples agrupaciones sobre los factores que influyen en el uso de la información de las evaluaciones, este análisis considera las cuatro siguientes:

- **Tecnocráticos/racionales.** Según este enfoque el problema del uso limitado de las evaluaciones se presenta porque no se realiza una adecuada recolección y análisis de la información y, por tanto, no se puede obtener un insumo propicio para la toma de decisiones (Taylor, 2011b). En este sentido, los aspectos que pueden influir en el uso de la información evaluativa se refieren a la veracidad, la oportunidad y la confiabilidad (credibilidad) de la información producida (Landry ...[et al], 2003). En la medida en que la información disponible sea confiable, veraz y utilice metodologías robustas, se incrementará la posibilidad de utilizarla en la toma de decisiones (Poister y Streib, 1999; Taylor, 2011a). Shaxson y Boaz (2020) consideran que la calidad de la información incide en forma positiva en el uso de la información. Cousins ...[et al] (2014) llegan a la conclusión de que la oportunidad, la credibilidad de los hallazgos y la forma de comunicarlos son factores fundamentales para la que la información de las evaluaciones sea usada por los gerentes públicos.

- **Individuales.** Según estos factores, la percepción del funcionario público sobre la utilidad de la información de las evaluaciones, así como su orientación hacia el servicio público, incide en el uso de dichos documentos. Para Behn (2002) una de las barreras psicológicas que impiden un mayor uso de las evaluaciones en la toma de decisiones es el miedo que estas provocan en los funcionarios. Además, ha sido documentada la forma en que las personas con un mayor compromiso hacia los resultados de las organizaciones encuentran satisfacción en la búsqueda de mecanismos para mejorar los desempeños de estas (Perry y Hondeghe, 2008).

- **Organizacionales.** Estos factores hacen referencia a los incentivos en la organización para usar información de las evaluaciones. Incluye el uso por parte de los jefes y/o compañeros y las normas al interior de la organización que estimulen su uso. Al respecto, Rutter

(2012) considera que la baja demanda de la información evaluativa se debe a una falta de cultura que promueva este tipo de prácticas al interior de la organización. Organizaciones que se caracterizan por tener ambientes donde hay creencias y normas compartidas, alto empoderamiento, mayor participación y aprendizaje, tienden a incrementar el uso de la información de seguimiento y evaluación (Moynihan y Hawes, 2010).

- Políticos. Estos factores se refieren al apoyo de altos funcionarios del gobierno, el congreso y la ciudadanía del uso de la información. Para De Lancer Julnes y Holzer (2001) el éxito sostenible en el uso de la información de desempeño depende del apoyo continuado y sistemático de los funcionarios electos y del público en general. Los grupos de interés (*stakeholders*) internos y externos pueden jugar un papel fundamental y tener una influencia positiva en el momento de adoptar y usar información evaluativa en la toma de decisiones.

La interacción de todos estos factores podría incidir en el grado de utilización de la evidencia en la toma de decisiones (Cárdenas ... [et al], 2022), debido a que los procesos de implementación de las políticas públicas son particularmente susceptibles a las percepciones de los gerentes públicos, como lo sugieren académicos como Pressman y Wildavsky (1984), Weiss (1979), Lipsky (1980), O'Toole Jr. (2004) y Tummers y Bekkers (2014).

En este documento se analiza la relación de algunos factores racionales (métodos cuantitativos, cualitativos y mixtos) y el tipo de uso de dicha información, tomando como punto de partida la hipótesis sugerida por Leviton y Hughes (1981) que indica que los gerentes prefieren información cualitativa para la toma de decisiones, más que la cuantitativa que los evaluadores puedan brindarles.

2. Metodología

Para conocer el uso de las evaluaciones, se construye una base de datos con información sobre un conjunto de evaluaciones. Las fuentes consultadas son la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) en Colombia (Ley 152 de 1994), y las bibliotecas de diferentes universidades y algunas organizaciones no gubernamentales. En el caso de las bibliotecas

universitarias se consideraron las evaluaciones correspondientes a tesis de pregrado y posgrado de las universidades de los Andes, Externado de Colombia y Nacional, principalmente. Si bien es cierto que algunas de estas evaluaciones no se diseñaron con el fin de servir de insumo en la toma de decisiones por parte de los administradores públicos, este análisis pretende revisar tipos de uso diferentes al tradicional, es decir, diferentes al uso instrumental.

La búsqueda se limitó al período 2008-2019 y a los sectores de educación, salud, inclusión social, agricultura, transporte e infraestructura, y vivienda a nivel nacional. En total se encontró información para 251 evaluaciones. Una de las razones para escoger estos sectores es tener una visión enfocada más en los temas sociales (educación, salud e inclusión social) y en los aspectos económicos (agricultura, vivienda y transporte e infraestructura). Es importante resaltar que inicialmente la base de datos tenía un total de registros superior, pero se filtraron aquellos documentos que se definían como “línea de base” al considerarlos más un insumo para una evaluación posterior de un programa o políticas que una evaluación en estricto sentido.

La unidad de análisis de este estudio son las evaluaciones, más que los documentos donde se encontraban plasmadas dichas evaluaciones. Esto resulta relevante, porque los documentos que incluían más de una evaluación (ej. una evaluación de resultados y una de impacto) se contabilizaron en la base de datos de forma separada.

En la elaboración de la base de datos se tuvieron en cuenta aspectos como el nombre, el año de publicación, el sector, el autor institucional, el autor individual, el tipo de contratación, el tipo de evaluación según el tiempo o su objeto, los actores relevantes, el implementador de los resultados propuestos, la metodología empleada, el tipo de uso, los usuarios de la evaluación y el tipo de recomendaciones, entre otras cuestiones.

Se clasificaron dentro de la categoría “uso instrumental” los documentos evaluativos que esperaban que la información se usara para tomar decisiones y hacer cambios directos e inmediatos en el diseño del programa o la política, en su implementación o en la asignación de recursos. Ahora bien, aquellas evaluaciones que promovían una utilización de los análisis para procesos de rendición de cuentas, para hacer diagnósticos y comprender mejor cómo funciona un programa

Si bien el análisis del uso potencial o esperado de las evaluaciones no hace referencia al uso real de dichos estudios, sí permite describir y mostrar la intencionalidad de quienes diseñaron las evaluaciones y puede tener una alta correlación con los tipos de uso de la información.

o política pública, o para desarrollar planes de acción a futuro, se clasificaron en la categoría de “uso conceptual”.

Para realizar las regresiones con Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) se consideraron como variables dependientes los tipos de uso de la información instrumental, conceptual y ambos tipos de uso. En esta última variable se incluyen las evaluaciones que registraron de forma explícita su propósito de utilizar la información tanto de forma instrumental como conceptual. Como variables independientes se escogieron los métodos utilizados en las evaluaciones: cuantitativos, cualitativos y mixtos. Se emplearon las siguientes variables de control: i) el tipo de contratación de las evaluaciones; ii) el tipo de evaluación según su objeto (insumos, procesos, resultados e impactos); iii) el tipo de evaluación según su tiempo (*ex ante*, concomitante y *ex post*); y iv) los sectores administrativos donde se implementaron las evaluaciones.

Por otra parte, aunque el uso simbólico se considera importante en esta investigación, no forma parte del análisis, porque no aparece de manera explícita como propósito en ninguna evaluación el empleo de los resultados para efectuar alguna acción relacionada con ese uso. Generalmente, el uso simbólico se estudia empleando métodos cualitativos y de forma *ex post* a la evaluación.

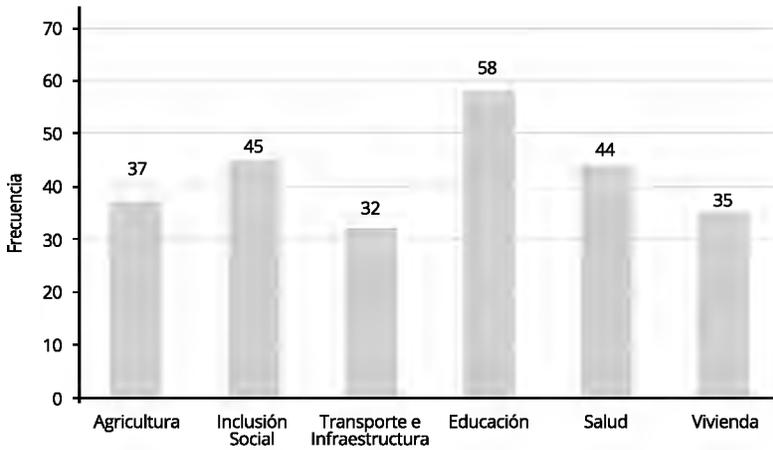
Cabe aclarar que en este ejercicio académico se emplea el uso “potencial”, porque en la compilación de la base de datos no se logra obtener mayor información sobre el uso “efectivo” de las evaluaciones. Si bien el análisis del uso potencial o esperado de las evaluaciones no hace referencia al uso real de dichos estudios, sí permite describir y mostrar la intencionalidad de quienes diseñaron las evaluaciones y puede tener una alta correlación con los tipos de uso de la información estudiados. Así, la información del uso potencial se obtuvo a partir de los propósitos definidos de forma *ex ante* en las evaluaciones que se estudiaron.

3. Resultados

3.1 Hallazgos descriptivos

De las 251 evaluaciones registradas en la base de datos 23,1% corresponde al sector educación (58); 17,9% es parte del sector inclusión social (45) y 17,5% del sector salud (44). El sector con menor número de evaluaciones en el estudio fue transporte e infraestructura (12,7%). Esto sugiere que la mayor cantidad de evaluaciones en el país corresponde a los sectores sociales (Gráfico 1).

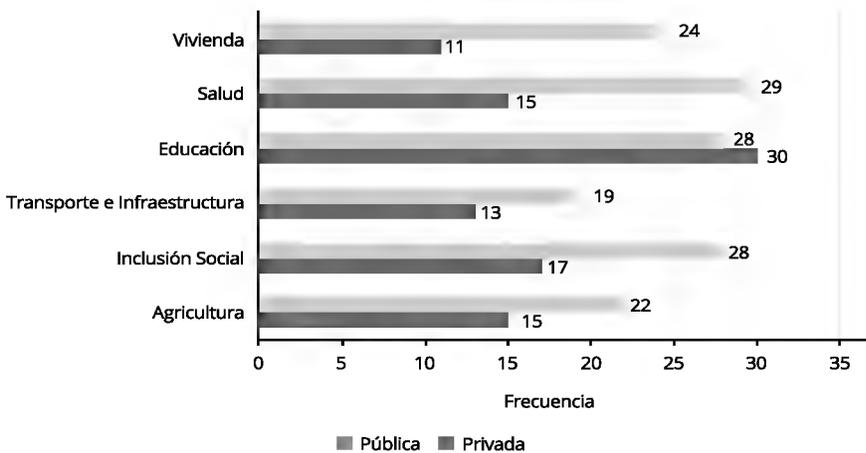
Gráfico 1
Documentos de evaluación analizados por sectores (N = 251)



Fuente: elaboración propia.

Las evaluaciones suelen ser contratadas por el sector público (59,8%) en mayor medida que por el sector privado (40,2%), siendo educación la excepción a la regla, pues se observa una mayor cantidad de evaluaciones contratadas por el sector privado (Gráfico 2). Cabe resaltar que en el sector privado no se habla propiamente de contratos en todos los casos, pues una cantidad considerable de evaluaciones corresponde a tesis de estudiantes universitarios.

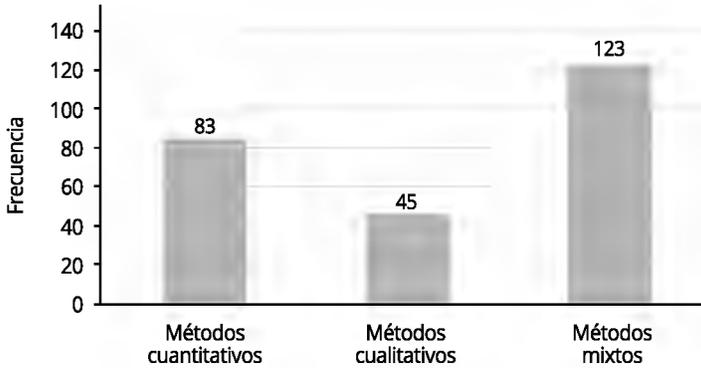
Gráfico 2
Tipo de contratación de las evaluaciones por sector (N = 251)



Fuente: elaboración propia.

Se observa que la metodología de métodos mixtos es utilizada en la mayoría de las evaluaciones (49%), seguida por los métodos cuantitativos (49%), seguida por los métodos cuantitativos y, en último lugar, por los métodos cualitativos (Gráfico 3).

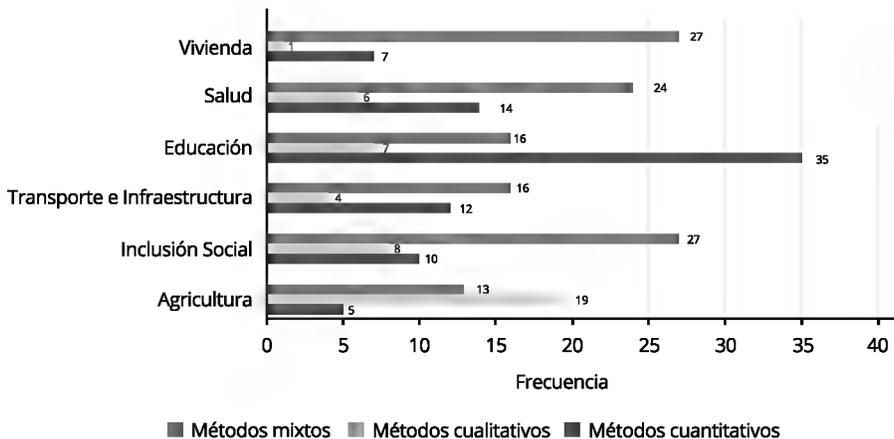
Gráfico 3
Metodología de las evaluaciones de política (N = 251)



Fuente: elaboración propia.

Agricultura es el sector con mayor número de evaluaciones empleando métodos cualitativos (19), mientras que educación tiene un mayor número de evaluaciones que utilizan métodos cuantitativos (35). Los sectores de vivienda e inclusión social tienen un mayor número de evaluaciones con métodos mixtos (27). Ver Gráfico 4.

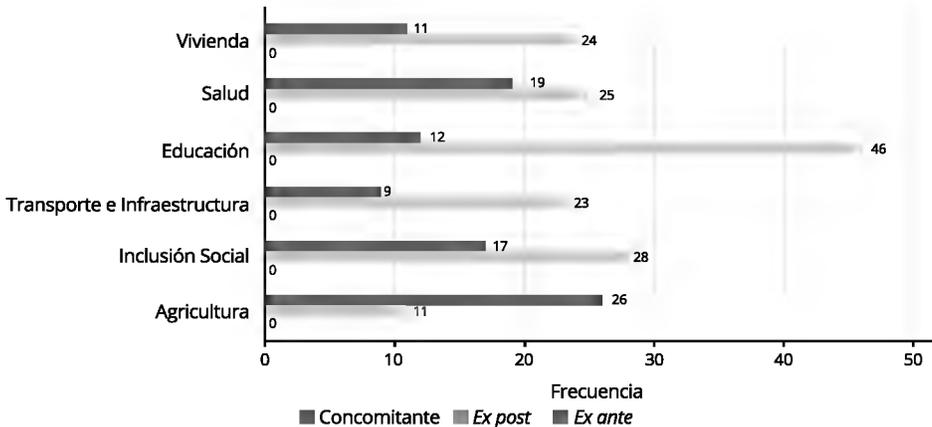
Gráfico 4
Sector discriminado por metodología (N = 251)



Fuente: elaboración propia.

Según su temporalidad (Ordóñez-Matamoros ...[et al], 2018), en todos los sectores la mayoría de las evaluaciones son *ex post* (62,5%), excepto en agricultura cuyas evaluaciones son concomitantes (Gráfico 5). En la compilación de información no se encontraron evaluaciones *ex ante*.

Gráfico 5
Tipo de evaluación (temporalidad) discriminado por sector (N=251)



Fuente: elaboración propia.

Las evaluaciones estudiadas suelen ser contratadas en mayor medida por el sector público, la metodología de métodos mixtos es la más utilizada y la mayoría en todos los sectores son evaluaciones *ex post*.

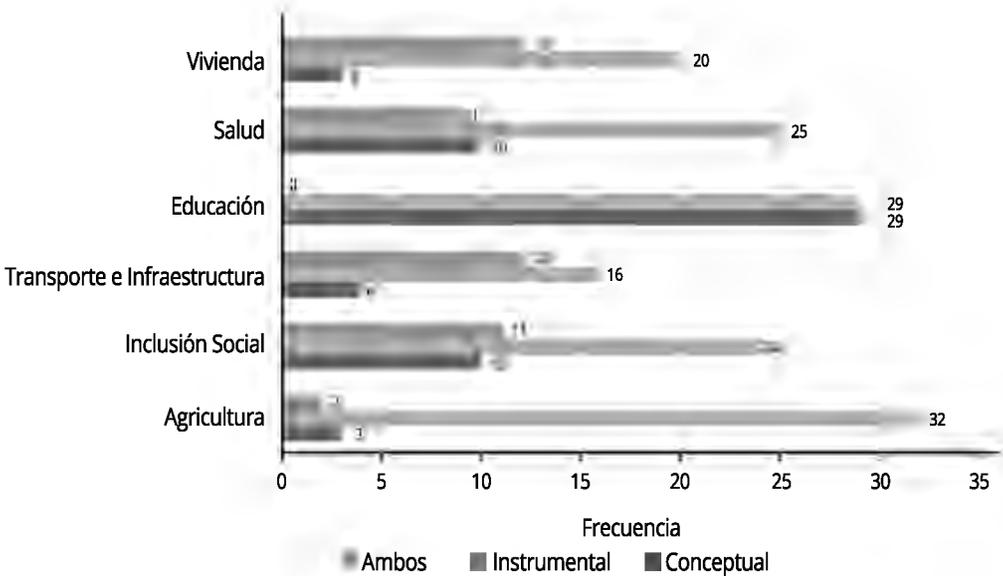
En resumen, se puede señalar que las evaluaciones estudiadas suelen ser contratadas en mayor medida por el sector público, la metodología de métodos mixtos es la más utilizada y la mayoría en todos los sectores son evaluaciones *ex post*. Por otra parte, agricultura es el sector con mayor número de evaluaciones con métodos cualitativos, mientras que educación tiene un mayor número de evaluaciones que utilizan métodos cuantitativos.

3.2 Resultados específicos sobre el tipo de uso potencial de las evaluaciones

Se hace referencia al uso potencial, porque en la compilación de la base no se pudo obtener más información sobre el uso efectivo de las evaluaciones. La información del uso potencial se obtuvo a partir de los propósitos que se definieron de forma *ex ante* en las mismas evaluaciones. Los tipos de uso de la información evaluativa que se tuvieron en cuenta para clasificar las evaluaciones fueron conceptual e instrumental. El uso simbólico no se tuvo en cuenta, porque no está explícito en ningún documento evaluativo.

La mayoría de las evaluaciones tiene un uso potencial instrumental (58,2%), en la medida en que formula recomendaciones específicas sobre cómo mejorar el programa, mientras que 23,5% presenta un uso potencial de tipo conceptual. Algunas evaluaciones, además de formular recomendaciones para modificar la política, son elaboradas para rendir cuentas. Por eso, se clasifican aparte, pues tienen elementos de los dos tipos de uso (18,3%). El tipo de uso potencial instrumental de las evaluaciones es bastante alto en todos los sectores. Se destacan los sectores de agricultura y educación en este tipo de uso. Por su parte, el tipo de uso conceptual también es bastante alto en el sector educación (Gráfico 6).

Gráfico 6
Sector de las políticas discriminado por tipo de uso (N = 251)

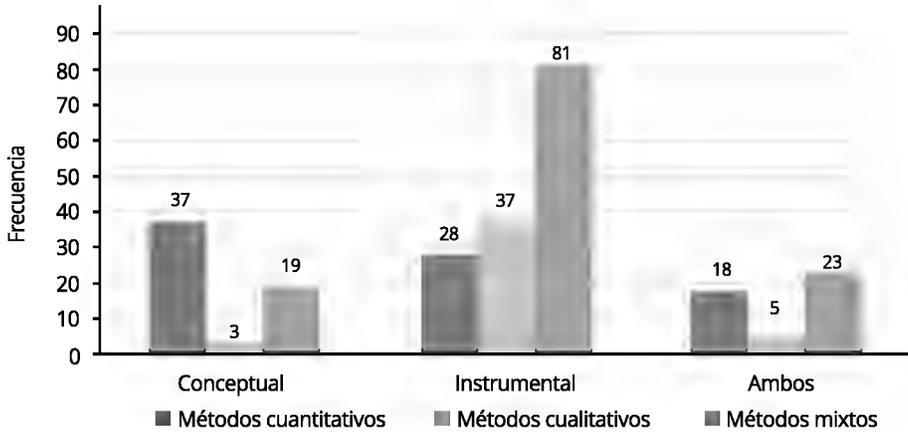


Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta la metodología empleada, la mayoría de las evaluaciones que utiliza métodos mixtos y cualitativos tiene un potencial uso instrumental. En cambio, gran parte de las evaluaciones realizadas con métodos cuantitativos tiene un potencial uso conceptual (Gráfico 7).

Gráfico 7

Tipo de uso de las evaluaciones discriminado por metodología (N = 251)

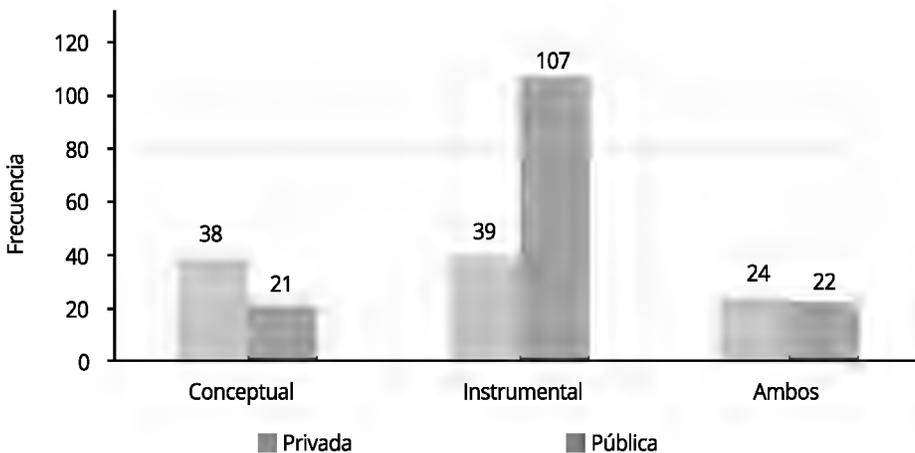


Fuente: elaboración propia.

Una gran mayoría de evaluaciones provenientes del sector público tiene un potencial uso instrumental, lo cual tiene sentido si se considera que los tomadores de decisiones contratarían dichas evaluaciones buscando saber si deben continuar o expandir el programa o no y si es posible mejorar su efectividad (Gráfico 8). El sector privado, a su vez, no muestra un interés marcado por algún tipo de uso.

Gráfico 8

Tipo de uso de las evaluaciones discriminado por contratación (N = 251)

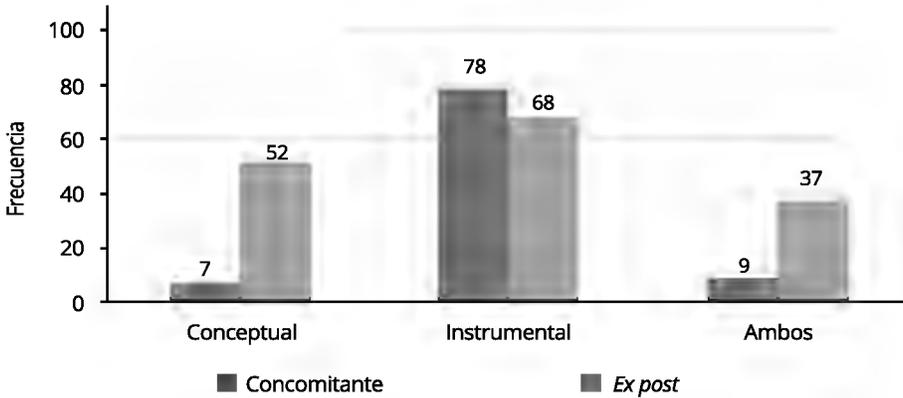


Fuente: elaboración propia.

Se observa también que, independientemente de la temporalidad, las evaluaciones tienden a tener un potencial uso instrumental más que conceptual. No obstante, se destaca que las evaluaciones concomitantes tienden a preferir, en gran medida, un uso potencial instrumental (Gráfico 9).

Gráfico 9

Tipo de uso discriminado por tipo de evaluación (temporalidad) (N = 251)

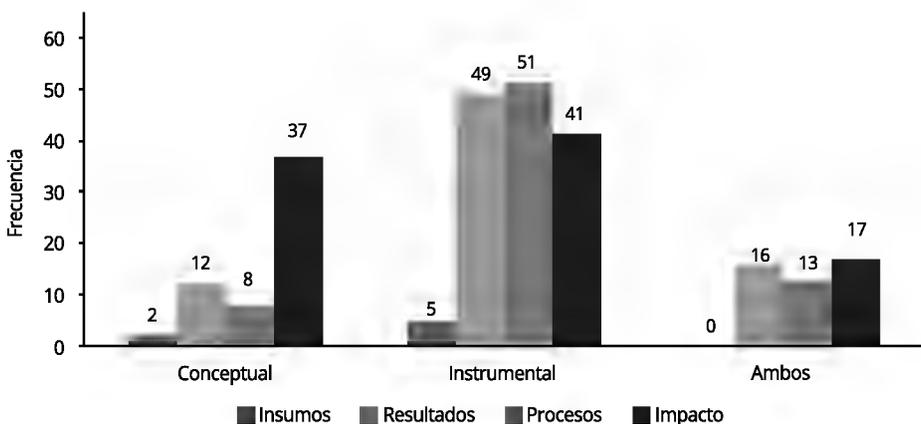


Fuente: elaboración propia.

Como se señala previamente, se observa que el tipo de uso potencial tiende a ser instrumental y que el tipo de evaluación según el objeto no influye mucho. Sin embargo, cuando se pretende efectuar un uso conceptual, se prefieren las evaluaciones de impacto (Gráfico 10).

Gráfico 10

Tipo de uso de discriminado por tipo de evaluación (objeto) (N = 251)



Fuente: elaboración propia.

En Colombia se diseñan evaluaciones de tomar decisiones directas e inmediatas sobre los programas y las políticas, para un uso instrumental, especialmente en los sectores de agricultura y educación. En segundo lugar se elaboran evaluaciones para temas relacionados con rendición de cuentas y para entender mejor cómo funcionan los programas y las políticas públicas, es decir, para un uso conceptual, siendo también bastante alto en el sector educación. Adicionalmente, la mayoría de las evaluaciones contratadas por el sector público que emplearon métodos mixtos y cualitativos, tienen un potencial uso instrumental, mientras que gran parte de las evaluaciones realizadas con métodos cuantitativos tiene un potencial uso conceptual.

3.3 Modelo de regresión sobre los usos potenciales de las evaluaciones

Como se menciona en la sección sobre la metodología, para desarrollar las regresiones con MCO se tuvo en cuenta como variable dependiente los tipos de uso de la información instrumental, conceptual y ambos tipos de uso. Como variables independientes se escogieron los métodos utilizados en las evaluaciones: cuantitativos, cualitativos y mixtos. Y como variables de control se emplearon el tipo de contratación de la evaluación, el tipo de evaluación según su objeto, el tipo de evaluación según su tiempo, y los sectores administrativos donde se implementaron dichas evaluaciones.

Dada la naturaleza de las variables con las que se trabaja (binarias), es necesario partir de unas categorías base para poder correr una regresión. La evaluación "base" sería una evaluación privada, realizada con métodos cuantitativos, de impacto, *ex post* y de educación. Cualquiera cambio en alguna de esas características se puede interpretar como un aumento o una disminución en la probabilidad de que la evaluación sea usada de forma instrumental o conceptual. Esto se expresa de la siguiente manera:

$$(1) \text{ instrumental}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{ método_cuali}_i + \beta_2 \text{ método_mixto}_i + \beta_3 \text{ pública}_i + \beta_4 \text{ insusmos}_i + \beta_5 \text{ procesos}_i + \beta_6 \text{ resultados}_i + \beta_7 \text{ concomitante}_i + \beta_8 \text{ agricultura}_i + \beta_9 \text{ salud}_i + \beta_{10} \text{ transporte}_i + \beta_{11} \text{ inclusión}_i + \beta_{12} \text{ vivienda}_i + \beta_{13}$$

$$(2) \text{ conceptual}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{ método_cuali}_i + \beta_2 \text{ método_mixto}_i + \beta_3 \text{ pública}_i + \beta_4 \text{ insusmos}_i + \beta_5 \text{ procesos}_i + \beta_6 \text{ resultados}_i + \beta_7 \text{ concomitante}_i + \beta_8 \text{ agricultura}_i + \beta_9 \text{ salud}_i + \beta_{10} \text{ transporte}_i + \beta_{11} \text{ inclusión}_i + \beta_{12} \text{ vivienda}_i + \beta_{13}$$

$$(3) \text{ ambos} = \beta_0 + \beta_1 \text{ método_cuali} + \beta_2 \text{ método_mixto} + \beta_3 \text{ pública} + \beta_4 \text{ insumos} + \beta_5 \text{ proceso} + \beta_6 \text{ resultados} + \beta_7 \text{ concomitante} + \beta_8 \text{ agricultura} + \beta_9 \text{ salud} + \beta_{10} \text{ transporte} + \beta_{11} \text{ inclusión} + \beta_{12} \text{ vivienda} + \epsilon_i$$

Cuando se analiza el uso potencial instrumental utilizando MCO se encuentra que hay una relación estadísticamente significativa entre esta variable dependiente y los métodos utilizados en la evaluación (Tabla 1). Es decir, cuando la evaluación emplea métodos cualitativos, se incrementa la probabilidad de uso instrumental en 28,6 puntos porcentuales (pp) con respecto a las evaluaciones que utilizan métodos cuantitativos. La relación entre el uso instrumental y las evaluaciones que emplean métodos mixtos es positiva, pero no es estadísticamente significativa. Cuando la evaluación es pública, se incrementa la probabilidad de uso instrumental en 19 pp con respecto a las evaluaciones contratadas por el sector privado. Finalmente, si la evaluación es concomitante, se incrementa la probabilidad de uso instrumental en 26,1 pp con respecto a las evaluaciones *ex post*.

De acuerdo con la misma tabla, se observa una relación negativa y estadísticamente significativa entre los métodos cualitativos y el tipo de uso esperado conceptual. Si la evaluación emplea métodos cualitativos, se reduce la probabilidad de uso conceptual en 25,1 pp con respecto a las evaluaciones que desarrollan métodos cuantitativos. Asimismo, las evaluaciones del sector agricultura, transporte y vivienda presentan una menor probabilidad de uso conceptual con respecto al sector educación en 26,7; 32,9 y 37,1 pp, respectivamente. Por último, cuando se analizan las relaciones estadísticamente significativas entre ambos tipos de uso (conceptual e instrumental) y algunas variables de control, se observa que si las evaluaciones se efectúan en los sectores de salud, transporte, inclusión y vivienda, se registra un incremento de probabilidad de ambos usos (instrumental y conceptual) en relación con el sector educación en 23,9; 38,5; 27,9 y 37,4 pp, respectivamente.

Tabla 1

Estimación de los coeficientes de los modelos (1), (2) y (3) usando MCO

Variables	(1)	(2)	(3)
Métodos cualitativos	0,286*** (0,103)	-0,251*** (0,0887)	-0,0344 (0,0847)
Uso instrumental			
Uso conceptual			
Ambos usos			

Tabla 1 (continuación)
Estimación de los coeficientes de los modelos (1), (2) y (3) usando MCO

Variables	(1) Uso instrumental	(2) Uso conceptual	(3) Ambos usos
Métodos mixtos	0.185** (0.07829)	-0.131* (0.0672)	-0.0541 (0.0641)
Contratación pública	0.190*** (0.0679)	-0.116** (0.0583)	-0.0739 (0.0556)
Evaluación de insumos	-0.168 (0.189)	0.262 (0.163)	-0.0939 (0.155)
Evaluación de procesos	-0.131 (0.101)	0.0692 (0.0864)	0.0619 (0.0824)
Evaluación de resultados	-0.0610 (0.0816)	0.0195 (0.0700)	0.0415 (0.0668)
Evaluación concomitante	0.261*** (0.0842)	-0.135* (0.0723)	-0.126* (0.0690)
Sector agricultura	0.139 (0.102)	-0.267*** (0.0875)	0.128 (0.0835)
Sector salud	-0.0401 (0.0918)	-0.199** (0.0788)	0.239*** (0.0752)
Sector transporte	-0.0552 (0.101)	-0.329*** (0.0868)	0.385*** (0.0828)
Sector inclusión	-0.0795 (0.0917)	-0.200** (0.0787)	0.279*** (0.0751)
Sector vivienda	-0.00250 (0.104)	-0.371*** (0.0894)	0.374*** (0.0853)
Constante	0.298*** (0.0665)	0.635*** (0.0571)	0.0675 (0.0545)
Observaciones	251	251	251
R-cuadrado	0.243	0.245	0.174

Errores estándar en paréntesis.

*** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$.

Fuente: elaboración propia.

No obstante, cuando se emplea MCO se pueden generar algunos inconvenientes. Uno es que las probabilidades predichas para cada unidad de observación no están acotadas entre 0 y 1. Por tal razón, los valores por fuera de ese intervalo no tienen mucho sentido cuando se trata de probabilidades como es el caso del uso instrumental, donde las probabilidades predichas se encuentran entre 0.09 y 1.11.

El uso instrumental (de las evaluaciones) tiene una relación estadísticamente significativa y positiva con los métodos cualitativos, la contratación pública y la evaluación concomitante.

Otro obstáculo es que la varianza del error en el modelo de regresión condicional sobre las variables independientes no sea constante, es decir, que haya heterocedasticidad. Para probar la presencia de este problema se estiman los modelos (1), (2) y (3) con MCO, se obtienen los residuales cuadrados para cada observación y se ejecuta regresión de los residuales cuadrados contra las variables independientes de los modelos (Wooldridge, 2009). Los estadísticos F (92.89) y los p-valores correspondientes (0.00) indican que hay heterocedasticidad. Para corregirla se emplean errores estándar robustos al ejecutar las regresiones de cada uno de los modelos. Esta modificación se muestra en la Tabla 2, donde se observa que la magnitud y el signo de los coeficientes no se modifican, pero sí su significancia estadística.

El uso instrumental tiene una relación estadísticamente significativa y positiva con los métodos cualitativos, la contratación pública y la evaluación concomitante (Tabla 2). Por su parte, el uso conceptual tuvo una relación estadísticamente significativa y negativa con los métodos cualitativos, el sector agricultura, transporte y vivienda. Así, se observa una relación estadísticamente significativa y positiva entre el uso “doble” y los sectores de salud, transporte, inclusión y vivienda, respectivamente.

Tabla 2
Estimación de los coeficientes de los modelos (1), (2) y (3)
usando MCO y errores estándar robustos

Variables	(1) Uso instrumental	(2) Uso conceptual	(3) Ambos usos
Métodos cualitativos	0.286*** (0.103)	-0.251*** (0.0886)	-0.0344 (0.0880)
Métodos mixtos	0.185** (0.0849)	-0.131* (0.0772)	-0.0541 (0.0728)
Contratación pública	0.190*** (0.0707)	-0.116* (0.0619)	-0.0739 (0.0624)
Evaluación de insumos	-0.168 (0.114)	0.262* (0.158)	-0.0939 (0.108)
Evaluación de procesos	-0.131 (0.0976)	0.0692 (0.0813)	0.0619 (0.0973)

Tabla 2 (continuación)
Estimación de los coeficientes de los modelos (1), (2) y (3)
usando MCO y errores estándar robustos

Variables	(1) Uso instrumental	(2) Uso conceptual	(3) Ambos usos
Evaluación de resultados	-0.0610 (0.0870)	0.0195 (0.0759)	0.0415 (0.0783)
Evaluación concomitante	0.261*** (0.0832)	-0.135* (0.0601)	-0.126 (0.0775)
Sector agricultura	0.139 (0.0932)	-0.267*** (0.0871)	0.128** (0.0537)
Sector salud	-0.0401 (0.0973)	-0.199** (0.0977)	0.239*** (0.0667)
Sector transporte	-0.0552 (0.101)	-0.329*** (0.0907)	0.385*** (0.0892)
Sector inclusión	-0.0795 (0.103)	-0.200** (0.0906)	0.279*** (0.0738)
Sector vivienda	-0.00250 (0.116)	-0.371*** (0.0873)	0.374*** (0.0905)
Constante	0.298*** (0.0742)	0.635*** (0.0724)	0.0675** (0.0289)
Observaciones	251	251	251
R-cuadrado	0.243	0.245	0.174

Errores estándar robustos en paréntesis.

*** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$.

Fuente: elaboración propia.

En este caso resulta útil emplear modelos *probit* o *logit* para calcular los efectos marginales. Usando la misma especificación de los modelos (1), (2) y (3) se hacen regresiones y se calculan los efectos marginales del modelo *probit*, como se aprecia en las Tablas 3, 4 y 5.

Tabla 3
Regresión (Uso Instrumental) *Probit*

Variabes	dy/dx	Std. Err.	z	$P > z$	I	95%	C.I.
Métodos cualitativos	0.291	0.090	3.240	0.001	0.115	0.467	0.179
Métodos mixtos	0.179	0.088	2.040	0.042	0.007	0.352	0.490

Tabla 3 (continuación)
Regresión (Uso Instrumental) Probit

Variables	<i>dy/dx</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>z</i>	<i>P > z</i>	<i>[-</i>	<i>95%</i>	<i>C.I.</i>
Contratación pública	0.220	0.079	2.770	0.006	0.064	0.376	0.598
Evaluación de insumos	-0.183	0.289	-0.630	0.527	-0.748	0.383	0.028
Evaluación de procesos	-0.172	0.127	-1.360	0.174	-0.420	0.076	0.287
Evaluación de resultados	-0.068	0.096	-0.710	0.478	-0.257	0.120	0.307
Evaluación concomitante	0.305	0.089	3.440	0.001	0.131	0.479	0.375
Sector agricultura	0.218	0.107	2.040	0.041	0.009	0.428	0.147
Sector salud	-0.047	0.109	-0.430	0.667	-0.261	0.167	0.175
Sector transporte	-0.062	0.122	-0.510	0.612	-0.301	0.177	0.127
Sector inclusión	-0.095	0.109	-0.870	0.387	-0.309	0.120	0.179
Sector vivienda	0.011	0.120	0.090	0.929	-0.225	0.246	0.139

Fuente: elaboración propia.

Como se establece previamente, los métodos cualitativos, la contratación pública y la evaluación concomitante presentan una relación estadísticamente significativa (al 5%) y positiva con el uso potencial instrumental (Tabla 3). En este sentido, cuando la evaluación emplea métodos cualitativos se incrementa la probabilidad de uso instrumental en 29,1 pp con respecto a las evaluaciones que utilizan métodos cuantitativos.

No obstante, a diferencia de las regresiones obtenidas con MCO, la relación entre el uso instrumental y las evaluaciones que emplean métodos mixtos es positiva, pero es estadísticamente significativa. Cuando la evaluación emplea métodos mixtos se incrementa la probabilidad de uso instrumental en 17,9 pp con respecto a las evaluaciones que utilizan métodos cuantitativos. A diferencia de las regresiones obtenidas con MCO, las evaluaciones en el sector agricultura también tienen una relación estadísticamente significativa y positiva con el uso instrumental de la información de las evaluaciones.

Tabla 4
Regresión (Uso Conceptual) *Probit*

VARIABLES	<i>dy/dx</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>z</i>	<i>P > z</i>	<i>[-</i>	<i>95%</i>	<i>C.I.</i>
Métodos cualitativos	-0.171	0.053	-3.260	0.001	-0.274	-0.068	0.179
Métodos mixtos	-0.099	0.064	-1.550	0.122	-0.224	0.027	0.490
Contratación pública	-0.115	0.063	-1.830	0.068	-0.239	0.008	0.598
Evaluación de insumos	0.419	0.265	1580	0.115	-0.101	0.938	0.028
Evaluación de procesos	0.099	0.109	0.910	0.362	-0.114	0.313	0.287
Evaluación de resultados	0.013	0.071	0.190	0.853	-0.126	0.152	0.307
Evaluación concomitante	-0.168	0.071	-2.370	0.018	-0.307	-0.029	0.375
Sector agricultura	-0.180	0.044	-4.070	0.000	-0.266	-0.093	0.147
Sector salud	-0.112	0.051	-2.190	0.028	-0.213	-0.012	0.175
Sector transporte	-0.185	0.038	-4.880	0.000	-0.259	-0.111	0.127
Sector inclusión	-0.132	0.049	-2690	0.007	-0.229	-0.036	0.179
Sector vivienda	-0.210	0.038	-5.570	0.000	-0.284	-0.136	0.139

Fuente: elaboración propia.

De forma similar a lo establecido con los resultados obtenidos con MCO, utilizando el modelo *probit* se encuentra que los métodos cualitativos y los sectores de agricultura, transporte y vivienda presentan una relación estadísticamente significativa (al 5%) y negativa con el uso conceptual. En este sentido, si la evaluación emplea métodos cualitativos se reduce la probabilidad de uso conceptual en 17,1 pp con respecto a las evaluaciones que desarrollan métodos cuantitativos. Además, las evaluaciones del sector agricultura, transporte y vivienda presentan una menor probabilidad de uso conceptual con respecto al sector educación en 18,0; 18,5 y 21,0 pp, respectivamente (Tabla 4).

No obstante, al utilizar el modelo *probit* se observan relaciones estadísticamente significativas y negativas adicionales tanto con la evaluación concomitante como con los sectores salud e inclusión (Tabla 4).

Tabla 5
Regresión (Doble uso) *Probit*

Variables	dy/dx	Std. Err.	z	$P > z$	$[-$	95%	$]$	C.I.
Métodos cualitativos	-0.014	1096	-0.010	0.990	-2163	2134	0.168	
Métodos mixtos	-0.011	0.849	-0.010	0.989	-1675	1652	0.492	
Contratación pública	-0.026	1827	-0.010	0.989	-3607	3556	0.598	
Evaluación de procesos	0.015	1113	0.010	0.989	-2165	2196	0.295	
Evaluación de resultados	0.008	0.561	0.010	0.989	-1092	1107	0.316	
Evaluación concomitante	-0.030	2241	-0.010	0.989	-4423	4363	0.365	
Sector agricultura	0.957	9253	0.100	0.918	-17179	19094	0.139	
Sector salud	0.980	4547	0.220	0.829	-7932	9893	0.180	
Sector transporte	0.993	1650	0.600	0.547	-2242	4228	0.131	
Sector inclusión	0.987	3207	0.310	0.758	-5300	7273	0.180	
Sector vivienda	0.993	1662	0.600	0.550	-2264	4251	0.135	

Fuente: elaboración propia.

En contraste con los hallazgos obtenidos con MCO, se observan resultados muy diferentes al emplear el modelo *probit* (y *logit*) utilizando como variable dependiente el doble uso potencial (conceptual e instrumental). De esta forma, ninguna variable independiente tiene relación estadísticamente significativa con aquellas evaluaciones que presentan un uso potencial tanto instrumental como conceptual (Tabla 5). En ese sentido, es posible que la variable construida para identificar la situación en la que las evaluaciones pretenden alcanzar dos tipos de uso en forma simultánea esté ocasionando las diferencias tan marcadas.

En resumen, en Colombia se diseñan evaluaciones para alcanzar un uso de tipo instrumental, especialmente en los sectores de agricultura y educación. En segundo lugar, se elaboran evaluaciones para lograr un uso de tipo conceptual. Asimismo, se encontró que el uso instrumental tiene una relación estadísticamente significativa y positiva con los métodos cualitativos, la contratación pública y las

evaluaciones concomitantes. Por otra parte, el uso conceptual tuvo una relación estadísticamente significativa y negativa con los métodos cualitativos, en los sectores de agricultura, transporte y vivienda.

Conclusiones y discusión

Con base en la información compilada sobre 251 documentos de evaluación de políticas entre 2008 y 2019 en seis sectores de Colombia -educación, salud, inclusión, agricultura, transporte y vivienda, se encuentra que cerca del 60% de las evaluaciones analizadas fueron contratadas por el sector público, 49% utiliza métodos mixtos y, de acuerdo con su objeto, 37,8% corresponde a evaluaciones de impacto y 30,6% a evaluaciones de resultados.

Adicionalmente, de acuerdo con la información que brinda la base de datos, y respondiendo a la primera pregunta del estudio, se encuentra que la información de las evaluaciones sí se utiliza potencialmente de forma instrumental y conceptual en los sectores analizados. Se observa que las evaluaciones se diseñan principalmente con el objetivo de tomar decisiones directas e inmediatas sobre los programas y las políticas, es decir, para un potencial uso instrumental. En segundo lugar se diseña para temas de rendición de cuentas, un potencial uso conceptual. Se evidencia que las evaluaciones no se diseñan para un uso exclusivo relacionado con la toma de decisiones de manera directa sobre las políticas públicas (uso instrumental), sino también para otros propósitos.

Cuando se emplean Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y errores estándar robustos para analizar los factores que pueden incidir en los potenciales usos de los resultados de dichas evaluaciones, se encontró que el uso instrumental tiene una relación estadísticamente significativa y positiva con los métodos cualitativos, la contratación pública y las evaluaciones concomitantes. En otras palabras, cuando las evaluaciones utilizan métodos cualitativos, son contratadas por el sector público y son de tipo concomitante, es más probable que los resultados de dichos análisis se utilicen para tomar decisiones de forma directa e inmediata sobre los programas y las políticas públicas.

Aunque, como se ha descrito en el documento, hay poca literatura empírica al respecto, el hallazgo que relaciona los métodos cualitativos con el tipo de uso instrumental corrobora lo encontrado por Leviton y Hughes (1981) cuando afirman que los administradores prefieren información cualitativa (para la toma de decisiones) a la

Los tomadores de decisiones prefieren análisis más descriptivos, que narren historias, que se enfoquen en las interpretaciones, las experiencias y su significado.

Un uso para realizar cambios relacionados con la operación o implementación de los programas públicos (en vez de un uso para hacer cambios más profundos relacionados con la asignación de presupuesto y/o la reformulación de políticas públicas, es más frecuente, porque no suscita mayor debate político o social.

cuantitativa que los evaluadores brindan. En este sentido, se puede sugerir que los tomadores de decisiones prefieren análisis más descriptivos, que narren historias, que se enfoquen en las interpretaciones, las experiencias y su significado.

En este sentido, de acuerdo con March (1994), en un mundo de uso de información de política pública que se encuentra enmarcado por factores que fomentan la ambigüedad, el desarrollo de significado es mucho más importante que los resultados. Según Rutter (2012), los políticos prefieren guiar sus decisiones de política pública por aspectos netamente subjetivos (construcción de significado) más que por información "objetiva".

De esta forma, el significado no se establece para la toma de decisiones, sino que la toma de decisiones se realiza para desarrollar significado (March, 1994). El desarrollo de significado es la actividad organizacional central en la toma de decisiones. Por tal motivo, si se desea que la información de las evaluaciones permee la toma de decisiones, se requiere construir significado (March, 1994) y desarrollar mecanismos adecuados para esta clase de escenarios de alta ambigüedad a través de la argumentación, la persuasión (Majone, 2014) y el juego del lenguaje (Wittgenstein, 2014). Cualquier intento por mejorar la toma de decisiones debe concebir a la decisión como un instrumento de significado.

Por otra parte, el hecho de encontrar una asociación positiva entre las evaluaciones concomitantes (o que se enfocan en la implementación de una política o programa) y el uso potencial instrumental, en lugar de evaluaciones de tipo *ex post*, llama la atención. Al parecer, la toma de decisiones se pretende realizar sobre aspectos operativos o de procesos de la política o programa, más que sobre decisiones profundas relacionadas, por ejemplo, con la asignación de presupuesto o con la expansión o eliminación de dicho programa o política. En este sentido, parece necesario distinguir entre un uso para realizar cambios relacionados con la operación o implementación de los programas públicos, de un uso para hacer cambios más profundos relacionados con la asignación de presupuesto y/o la reformulación de políticas públicas. Como lo sugiere González (2016), el primer tipo de uso es más frecuente, porque se trata de aspectos muy concretos que no suscitan mayor debate político o social y/o no están inmersos en ambientes organizacionales con amplios problemas de ambigüedad.

No obstante, aunque el uso instrumental de la información de las evaluaciones se ha concentrado en cambios puntuales operacionales y de implementación de los programas públicos, no se puede desdeñar

Si se va a utilizar información de las evaluaciones para procesos de rendición de cuentas, los métodos cuantitativos pueden ofrecer información más puntual y concreta sobre los avances de un programa o política que los métodos cualitativos.

Las organizaciones prefieren utilizar la información solo para mostrar resultados cuantitativos favorables por el miedo de una cobertura negativa por parte de los medios de comunicación.

este logro ya que, como lo ha mostrado la literatura de implementación de política pública (Pressman y Wildavsky, 1984), pequeñas modificaciones en temas fundamentales pueden generar cambios sustanciales que permitan alcanzar los propósitos de algún programa (González, 2016). Asimismo, como lo plantea Lindblom (1959), en ausencia de un cálculo cierto de las consecuencias que producirán decisiones profundas, lo realmente racional para un gobierno es realizar correcciones limitadas y sucesivas a sus decisiones pasadas (incrementalismo).

Algunos autores consideran que más importante que los datos y los métodos empleados en las evaluaciones es tener un equipo de funcionarios capaz de analizar la información evaluativa de forma oportuna y veraz (Berman y Wang, 2002).

Por su parte, el uso conceptual tuvo una relación estadísticamente significativa y negativa con los métodos cualitativos, en los sectores de agricultura, transporte y vivienda. En otras palabras, es más probable que el uso conceptual se incremente cuando la evaluación emplea métodos cuantitativos y la evaluación se desarrolla en el sector de educación, por ejemplo, para efectuar procesos de rendición de cuentas o para entender mejor un programa o una política.

Una hipótesis sugerida para el primer resultado es que si se va a utilizar información de las evaluaciones para procesos de rendición de cuentas, los métodos cuantitativos pueden ofrecer información más puntual y concreta sobre los avances de un programa o política que los métodos cualitativos. En este sentido, Taylor (2011a) sugiere que las organizaciones usan más la información de desempeño para requerimientos externos (rendición de cuentas) que para mejoras internas. La misma investigadora sugiere que las organizaciones prefieren utilizar la información solo para mostrar resultados cuantitativos favorables por el miedo de una cobertura negativa por parte de los medios de comunicación (Taylor, 2011a). Adicionalmente, se puede sugerir que el sector de educación requiere mostrar resultados cuantitativos de forma sistemática y continua no solo al interior del gobierno, sino a otros actores fuera del mismo, incluyendo a la ciudadanía.

Finalmente, se observa una relación estadísticamente significativa y positiva entre el uso potencial "doble" y los sectores de salud, transporte, salud y vivienda, respectivamente. Es decir, el uso instrumental y conceptual de las evaluaciones se incrementa de forma simultánea en los sectores de salud, transporte, inclusión y vivienda con respecto al sector de educación.

Cuando se emplean modelos *probit* para analizar la información se obtienen resultados similares para los usos potenciales instrumental

y conceptual. No obstante, para el primer tipo de uso se encuentra, además, que los métodos mixtos y las evaluaciones en el sector agricultura también tienen una relación estadísticamente significativa y positiva con el uso instrumental de la información de las evaluaciones. Con respecto al uso conceptual se encontró que la evaluación concomitante y los sectores de salud e inclusión social también muestran una relación estadísticamente significativa y negativa.

Ahora bien, al emplear estos modelos *probit* se encuentra que ninguna variable independiente tiene relación estadísticamente significativa con las evaluaciones que presentan un uso potencial doble, tanto instrumental como conceptual. Una posibilidad para corregir este problema es dejar por fuera de la regresión las evaluaciones que tienen dos usos potenciales de forma simultánea, o introducirlas dos veces, una vez por cada uso registrado.

De otra parte, utilizar el concepto de uso potencial puede generar limitaciones en el análisis. Inicialmente, es probable que la mayoría de los entrevistados señalen que quieren diseñar evaluaciones para modificar políticas y programas y, en menor grado, para efectuar diagnósticos o para temas de rendición de cuentas. Este deseo al elaborar las evaluaciones se puede contrastar en gran medida cuando se observa el uso efectivo de las mismas. En este orden de ideas, cuando se pueda efectuar un análisis sobre el uso efectivo de dichas evaluaciones se podrá tener información más veraz sobre el verdadero uso instrumental, conceptual y simbólico de la información.

En este sentido, para tener un mayor entendimiento sobre el uso efectivo (no solo potencial) de la información de las evaluaciones en investigaciones posteriores, así como para avanzar en el conocimiento de otros tipos de uso, como el simbólico, y los factores que inciden en estos, se requiere profundizar en la investigación utilizando, por ejemplo, entrevistas semiestructuradas o encuestas a los usuarios directos de documentos evaluativos.

Finalmente, para avanzar en este campo de investigación se requiere profundizar más en términos conceptuales y en la operacionalización de los tipos de uso de la información proveniente de las evaluaciones (instrumental, conceptual y simbólico), así como en los factores que inciden en dichos usos. Por otra parte, con el fin de fortalecer el análisis comparativo del estudio, se considera relevante poner a prueba los resultados de este trabajo con análisis en otros países de Latinoamérica que han tenido importantes avances en materia de Gestión Pública Orientada a Resultados.

Bibliografía

- Aiello, E.; Donovan, C.; Duque, E.; Fabrizio, S.; Flecha, R.; Holm, P.; Molina, S.; Oliver, E.; y Reale, E. (2021), "Effective Strategies that Enhance the Social Impact of Social Sciences and Humanities Research", en *Evidence and Policy*, Vol. 17 N° 1, pp. 131-146, <https://doi.org/10.1332/174426420X15834126054137>.
- Alkin, M. y S. Taut (2002), "Unbundling Educational Use", en *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 29 N° 1, pp. 1-12, [http://dx.doi.org/10.1016/S0191-491X\(03\)90001-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0191-491X(03)90001-0).
- Appleton-Dyer, S.; Clinton, J.; Carswell, P.; y McNeill, R. (2012), "Understanding Evaluation Influence within Public Sector Partnerships: a Conceptual Model", en *The American Journal of Evaluation*, Vol. 33 N° 4, pp. 532-546, <https://doi.org/10.1177/1098214012447672>.
- Arellano, D. y Hernández, J. (2014), "De la Torre de Marfil a la pertinencia. ¿La investigación académica en administración pública es útil para la toma de decisiones gubernamental? Un estudio exploratorio del caso mexicano", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Dossier Académico).
- Askim, J. (2007), "How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73 N° 3, pp. 453-472.
- Balthasar, A. (2009), "Institutional Design and Utilization of Evaluation. A Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience", en *Evaluation Review*, Vol. 33 N° 3, pp. 226-256.
- Behn, R. (2002), "The Psychological Barriers to Performance Management: or Why Isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon?", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 25 N° 1, pp. 5-25.
- Berman, E. y Wang, X. (2002), "Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform", en *Public Administration Review*, Vol. 60 N° 5, pp. 409-420.
- Boyer, J. F. y Langbein, L. I. (1991), "Factors Influencing the Use of Health Evaluation Research in Congress", en *Evaluation Review*, Vol. 15 N° 5, pp. 507-532.
- Bridgeland, J. y Orszag, P. (2013), "Can Government Play Moneyball?", en *The Atlantic*, Boston, July-August, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/07/can-government-playmoneyball/309389/>, 06-12-2018.
- Burr, E. (2009), "Evaluation Use and Influence among Project Directors of State GEAR UP Grants", Knoxville, The University of Tennessee, Ph.D. Dissertation, http://trace.tennessee.edu/utk_graddiss/15.

- Cairney, P. (2019), "The UK Government's Imaginative Use of Evidence to Make Policy", en *British Politics*, Vol. 14 N°1, pp. 1-22, <https://doi.org/10.1057/s41293-017-0068-2>.
- Cárdenas, S.; González, J.; y Ramírez, E. (2022), *Aprender de la evidencia. Usos de la información en la gestión de organizaciones educativas*, Bogotá, Universidad de los Andes; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cardozo, M. (2006), "La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México", México, Cámara de Diputados; Porrúa.
- _____ (2013a), "Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación", en *Andamios*, Vol. 10 N° 21, pp. 39-59.
- _____ (2013b), "De la evaluación a la reformulación de políticas públicas", en *Política y Cultura*, N° 40, pp. 123-149, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26728947007>.
- Chelimsky, E. (2006), "The Purposes of Evaluation in a Democratic Society", en *The Sage Handbook of Evaluation*, I. Shaw, J. Greene y M. Mark (eds.), London, Sage Publishing.
- Choi, Y. y Woo, H. (2021), "Understanding Diverse Types of Performance Information Use: Evidence from an Institutional Isomorphism Perspective", en *Public Management Review*, Vol. 24 N° 12, pp. 1-20, <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1955953>.
- Cousins, J.; Goh, S.; Elliott, C.; y Bourgeois, I. (2014), "Framing the Capacity to Do and Use Evaluation", en *New Directions for Evaluation*, Vol. 2014 N° 141, pp. 7-23, <https://doi.org/10.1002/ev.20076>.
- Cunill, N. y Ospina, S. (2003), "Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública", en *Evaluación de resultados para un gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, N. Cunill y S. Ospina (eds.), Caracas, CLAD.
- De Lancer Julnes, P. (2006), "Performance Measurement an Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes on", en *Evaluation*, Vol. 12 N° 2, pp. 219-235.
- De Lancer Julnes, P. y Holzer, M. (2001), "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, pp. 693-708.
- Fetterman, D. (1996), "Empowerment Evaluation: an Introduction to Theory and Practice", en *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, D. M. Fetterman, S. J. Kaftarian, y A. Wandersman (eds.), Thousand Oaks, Sage.

- Fleischer, D. y Christie, C. (2009), "Evaluation Use: Results from a Survey of U.S. American Evaluation Association Members", en *American Journal of Evaluation*, Vol. 30 N° 2, pp. 158-175, <http://dx.doi.org/10.1177/1098214008331009>.
- French, R. (2018), "Lessons from the Evidence on Evidence-Based Policy", en *Canadian Public Administration*, Vol. 61 N° 3, pp. 425-442, <https://doi.org/10.1111/capa.12295>.
- González, J. (2016), "Por qué se usa la información de seguimiento y evaluación de políticas públicas", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Tesis para optar por el título de Doctor en Políticas Públicas.
- Halachmi, A. (2002), "Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 25 N° 4, pp. 370-374.
- Heinrich, C. y Marschke, G. (2010), "Incentives and their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29 N° 1, pp. 183-208.
- Henry, G. (2000), "Why Not Use?", en *New Directions for Evaluation*, Vol. 2000 N° 88 (Special Issue: The Expanding Scope of Evaluation Use), pp. 85-98.
- Hojlund, S. (2014), "Evaluation Use in the Organizational Context: Changing Focus to Improve Theory", en *Evaluation*, Vol. 20 N° 1, pp. 26-43.
- Hyryläinen, E. y Viinamäki, O. (2008), "The Implications of the Rationality of Decision-Makers on the Utilization of Evaluation Findings", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 31 Nos. 10-11, pp. 1223-1240, <https://doi.org/10.1080/01900690801973311>.
- Johansson, T. y Siverbo, S. (2009), "Explaining the Utilization of Relative Performance Evaluation in Local Government: a Multi-Theoretical Study Using Data from Sweden", en *Financial Accountability and Management*, Vol. 25 N° 2, pp. 197-224.
- Kroll, A. (2012), "Why Public Managers Use Performance Information: Concepts, Theory, and Empirical Analysis", Potsdam, The University of Potsdam. Doctoral Thesis.
- Kumar, M.; Taegtmeier, M.; Madan, J.; Ndima, S.; Chikaphupha, K.; Kea, A.; y Barasa, E. (2020), "How Do Decision-Makers Use Evidence Incommunity Health Policy and Financing Decisions? A Qualitative Study and Conceptual Framework in Four African Countries", en *Health Policy and Planning*, Vol. 35 N° 7, pp. 799-809.
- Lammert, J.; Heinemeier, S.; y Fiore, T. (2017), *Effectively Communicating Evaluation Findings*, Rockville, Westat.

- Landry, R.; Lamari, M.; y Amara, N. (2003), "The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 2, pp. 192-205.
- Lapuente, V. y Van de Walle, S. (2020), "The Effects of New Public Management on the Quality of Public Services", en *Governance*, Vol. 33 N° 3, pp. 461-475, <https://doi.org/10.1111/gove.12502>.
- Ledermann, S. (2012), "Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change", en *American Journal of Evaluation*, Vol. 33 N° 2, pp. 159-178, <https://doi.org/10.1177/1098214011411573>.
- Leviton, L. y Hughes, E. (1981), "Research on the Utilization of Evaluations: a Review and Synthesis", en *Evaluation Review*, Vol. 5 N° 4, pp. 525-548.
- Lindblom, C. (1959), "The Science of Muddling through", en *Public Administration Review*, Vol. 19 N° 2, pp. 79-88.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Luna, C. (2016), "La evaluación de políticas públicas centrada en el uso de resultados y de aprendizajes", en *RevIISE: Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, Vol. 8 N° 8, pp. 7-14.
- Majone, G. (2014), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- March, J. (1994), *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York, The Free Press; Simon and Schuster.
- Mark, M. y Henry, G. (2004), "The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence", en *Evaluation*, Vol. 10 N° 1, pp. 35-57.
- McDonnell, L. y Weatherford, M. S. (2020), *Evidence, Politics, and Education Policy*, Cambridge, Harvard Education Press.
- Mikkelsen, M. F.; Petersen N. B. G; y Bjørnholt, B. (2021), "Broadcasting Good News and Learning from Bad News: Experimental Evidence on Public Managers' Performance Information Use", en *Public Administration*, Vol. 1 N° 19, <https://doi.org/10.1111/padm.12762>.
- Moynihan, D. (2005), "Goal-Based Learning and the Future of Performance Management", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 2, pp. 203-216.
- _____ (2009), "Through a Glass, Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 32 N° 4, pp. 592-603.
- Moynihan, D. y Hawes, D. (2010), "The Organizational Environment and Performance Information Use", paper prepared for the European Group of Public Administration Meeting in Toulouse, France, September 8-11.

- _____ (2012), "Responsiveness to Reform Values: the Influence of the Environment on Performance Information Use", en *Public Administration Review*, Vol. 72 N° 1, pp. 95-105.
- Moynihan, D. e Ingraham, P. (2001), "When Does Performance Information Contribute to Performance Information Use? Putting the Factors in Place; Working Paper", New York, Syracuse University. Campbell Public Affairs Institute.
- Moynihan, D. y Landuyt, N. (2009), "How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives", en *Public Administration Review*, Vol. 69 N° 6, pp. 1097-1105.
- Moynihan, D. y Pandey, S. (2010), "The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20 N° 4, pp. 849-866.
- Newcomer, K. (1997), "Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs", en *New Directions for Evaluation*, N° 75, pp. 5-14.
- Newman, J.; Cherney, A.; y Head, B. (2017), "Policy Capacity and Evidence-Based Policy in the Public Service", en *Public Management Review*, Vol. 19 N° 2, pp. 157-174, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2016.1148191>.
- OCDE (2002), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*, Paris, OCDE.
- _____ (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation. Lessons from Country Experiences*, Paris, OCDE, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.
- Ongaro, M. y Andreotti, M. (2022), "Non-Empirical Uncertainties in Evidence-Based Decision-Making", en *Perspective on Science*, Vol. 30 N° 2, pp. 305-320.
- Ordóñez-Matamoros, G.; Centeno, J.; Santander Ramírez, D.; Llanos Congote, O.; Sierra Daza, M; y Remolina Pulido, J. (2018), "La evaluación ejecutiva y la toma de decisiones de política pública: el caso de la E2+SGR en Colombia", en *OPERA*, N° 22, pp. 53-79, <https://doi.org/10.18601/16578651.n22.04>.
- Oszlak, O. (2013), "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", s.l., Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno; N° 5).
- O'Toole Jr., L. (2004), "The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research", en *Public Administration*, Vol. 82 N° 2, pp. 309-329, <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00396.x>.
- Owen, J. y Lambert, F. (1998), "Evaluation and the Information Needs of Organizational Leaders", en *American Journal of Evaluation*, Vol. 19 N° 3, pp. 355-365.

- Pallett, H. (2020), "The New Evidence-Based Policy: Public Participation between 'Hard Evidence' and Democracy in Practice", en *Evidence and Policy*, Vol. 16 N° 2, pp. 209-227, <https://doi.org/10.1332/174426419X15704985880872>.
- Parkhurst, J. (2016), "*The Politics of Evidence. From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*", London, Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315675008>.
- Patton, M. (1988), "The Evaluator's Responsibility for Utilization", en *Evaluation Practice*, Vol. 9 N° 2, pp. 5-24.
- Pawson, R.; Wong, G; y Owen, L. (2011), "Known Knowns, Known Unknowns, Unknown Unknowns: the Predicament of Evidence-Based Policy", en *American Journal of Evaluation*, Vol. 32 N° 4, pp. 518-546.
- Peck, L. y Gorzalski, L. (2009), "An Evaluation Use Framework and Empirical Assessment", en *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, Vol. 6 N° 12, pp. 139-156.
- Perry, J. y Hondeghem, A. (2008), *Motivation in Public Management: the Call of Public Service*, Oxford, Oxford University Press.
- Poister, T. y Streib, G. (1999), "Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice", en *Public Administration Review*, Vol. 59 N° 4, pp. 325-335.
- Preskill, H. (2004), "The Transformational Power of Evaluation: Passion, Purpose, and Practice", en *Evaluation Roots*, Marvin C. Alkin (ed.), California, Sage Publications, <https://dx.doi.org/10.4135/9781412984157.n23>.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984), *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press. 3. ed.
- Rickinson, M.; De Bruin, K.; Walsh, L.; y Hall, M. (2017), "What Can Evidence-Use in Practice Learn from Evidence-Use in Policy?", en *Educational Research*, Vol. 59 N° 2, pp. 173-189, <https://doi.org/10.1080/00131881.2017.1304306>.
- Rossi, P.; Lipsey, M.; y Freeman, H. (2004), *Evaluation: a Systematic Approach*, Thousand Oaks, Sage Publications. 7. ed.
- Rutter, J. (2012), *Evidence and Evaluation in Policy Making: a Problem of Supply or Demand?*, London, Institute for Government, <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/evidence-and-evaluation-policy-making>.
- Saliterer, I. y Korac, S. (2013), "Performance Information Use by Politicians and Public Managers for Internal Control and External Accountability Purposes", en *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 24 Nos. 7-8, pp. 502-517.

- Sandison, P. (2006), "The Utilisation of Evaluations", en *ALNAP Review of Humanitarian Action: Evaluation Utilisation*, J. Mitchel (ed.), London, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, pp. 89-144.
- Shaxson, L. (2019), "Uncovering the Practices of Evidence-Informed Policy-Making", en *Public Money and Management*, Vol. 39 N° 1, pp. 46-55, <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1537705>.
- Shaxson, L. y Boaz, A. (2020), "Understanding Policymakers' Perspectives on Evidence Use as a Mechanism for Improving Research-Policy Relationships", en *Environmental Education Research*, Vol. 27 N° 4, pp. 518-524, <https://doi.org/10.1080/13504622.2020.1764505>.
- Shulha, L. y Cousins, J. (1997), "Evaluation Use: Theory, Research, and Practice Since 1986", en *American Journal of Evaluation*, Vol. 18 N° 3, pp. 195-208.
- Simon, H. (1945), *The Administrative Behavior*, New York, Free Press.
- Spekle, R. y Verbeeten, F. (2009), "The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance", paper presented at the AAA 2009 Management Accounting Section (MAS) Meeting, <https://ssrn.com/abstract=1162242>.
- Stufflebeam, D. (1983), "The CIPP Model for Program Evaluation", en *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, G. F. Madaus, M. S. Scriven y D. L. Stufflebeam (eds.), Boston, Kluwer-Nijhoff, pp. 117-141.
- Taylor, J. (2011a), "Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies", en *Public Administration*, Vol. 89 N° 4, pp. 1316-1334, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02008.x>.
- _____ (2011b), "Strengthening the Link between Performance Measurement and Decision Making", en *Public Administration*, Vol. 89 N° 3, pp. 860-878.
- Tummers, L. y Bekkers, V. (2014), "Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy, and the Importance of Discretion", en *Public Management Review*, Vol. 16 N° 4, pp. 527-547.
- UNEG (2016), "Normas y estándares de evaluación", Nueva York, Naciones Unidas. Grupo de Evaluación.
- Van Dooren, W.; Bouckaert, G.; y Halligan, J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*, London, Routledge.
- Van de Walle, S. y Van Dooren, W. (2009), "How Is Information Used to Improve Performance in the Public Sector? Exploring the Dynamics of Performance Information", en *Connecting Knowledge and Performance in Public Services: from Knowing to Doing*, K. Walshe, G. Harvey y P. Jas (eds.), Oxford, Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1491644>.

- Weiss, C. H. (1979), "The Many Meanings of Research Utilization", en *Public Administration Review*, Vol. 39 N° 5, pp. 426-431.
- _____ (1982), "Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making", en *The Journal of Higher Education*, Vol. 53 N° 6, pp. 619-639.
- Wholey, J. S.; Hatry, H. P.; y Newcomer, K. E. (2010), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Wittgenstein, L. (2014), *Recherches Philosophiques*, Paris, Gallimard.
- Wooldridge, J. M. (2009), "On Estimating Firm-Level Production Functions Using Proxy Variables to Control for Unobservables, en *Economics Letters*, Vol. 104 N° 3, pp. 112-114.
- Zaltsman, A. (2010), *The Multiple Uses of Performance Information throughout the Budgetary Process: Insights from Chile's Performance-Based Budgeting System*, s.l., s.e.

**Integración regional y capacidades
institucionales: un análisis exploratorio
de su impacto en el desarrollo en
Centroamérica y República Dominicana**

Joaquín Prestol

Joaquín Prestol

Economista. Máster en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Máster en Gobierno y Gestión Pública en América Latina por la Barcelona School of Management (BSM). Actualmente es servidor público en México e investigador independiente en diversos temas. En 2022 recibió una Mención Honorífica en el Premio Nacional de Ensayo sobre Economía Pública e Institucionalismo organizado por la Facultad de Economía de la UNAM. Se ha desempeñado como funcionario público en países como México y República Dominicana en asuntos de desarrollo empresarial, gestión de proyectos, evaluación de políticas públicas, economía de la salud, cooperación regional y asociaciones público-privadas. Ha escrito trabajos sobre innovación pública y valor público, así como ensayos acerca de la economía pública y el diseño institucional latinoamericano.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mails: joaquin.prestol@gmail.com
joaquinrafael.prestol@alum.upf.edu

Integración regional y capacidades institucionales: un análisis exploratorio de su impacto en el desarrollo en Centroamérica y República Dominicana

La integración centroamericana es un proceso que ha traído beneficios a sus miembros en diversos ámbitos. Un producto esperado del proceso integrador es el fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus participantes y su consecuente desarrollo económico e institucional. Sin embargo, si bien los miembros del Sistema de Integración Centroamericana, en especial Costa Rica, han exhibido avances en distintos ámbitos del concepto de capacidades institucionales, la evidencia apunta a que existen divergencias. A partir de la operacionalización del concepto de capacidades institucionales -con algunos indicadores de interés y fuentes secundarias de información-, este trabajo argumenta que se ha evitado un posible proceso de clusterización del desarrollo institucional y, por tanto, del desarrollo humano en la región, diferenciándose entre los países del Triángulo Norte, los que no pertenecen a esta zona y los que están fuera del Itsmo. Derivado de ello, se plantea la importancia de la integración como proveedora de anclas para el desarrollo institucional y cómo proceso en Centroamérica puede coadyuvar a los países miembros a mejorar sus capacidades institucionales y sus perspectivas de desarrollo humano.

Palabras clave: Integración Regional; Desarrollo Institucional; Capacidad Administrativa; Análisis de Impacto; América Central; República Dominicana

Regional Integration and Institutional Capacities: an Exploratory Analysis of their Impact on Development in Central America and the Dominican Republic

Central American integration is a process that has brought benefits to its members in various areas. An expected product of this process is the strengthening of the institutional capacities of its participants and their consequent economic and institutional development. However, although the members of the Central American Integration System, especially Costa Rica, have shown progress in different areas of the concept of institutional capacities, the evidence points to divergences. Based on the operationalization of the concept of institutional capabilities -with some indicators of interest and secondary sources of information-, this paper argues that a possible process of clustering of institutional development and, therefore, of human development in the region has been avoided, differentiating between the countries of the Northern Triangle, those that

Recibido: 16-06-2022 y 29-12-2022 (segunda versión). Aceptado: 31-12-2022.

do not belong to this zone and those that are outside the Isthmus. As a consequence, the importance of integration as a provider of anchors for institutional development and how the process in Central America can help member countries to improve their institutional capacities and their prospects for human development is discussed.

Key words: Regional Integration; Institutional Development; Administrative Capability; Impact Analysis; Central America; Dominican Republic

Introducción

Los procesos de integración regional son, generalmente, eventos virtuosos que impactan positivamente en la dinámica de los países participantes. En un sentido, traen consigo mejoras en las relaciones internacionales por la interacción que se genera entre los pares, al construir espacios para compartir aspectos sociales, históricos, culturales y políticos (Schmitter, 1970; Dosenrode, 2008). Del mismo modo, permiten mejorar la posición de la economía de las naciones involucradas, a través de la ampliación de las oportunidades de acceso a mercados, el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica que se induce al compartir objetos comunes de política, el mejoramiento de las oportunidades comerciales al alcanzar mercados vecinos de consumo e inversión, la ampliación de las posibilidades de provisión de servicios, el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación regional e internacional, etc. (Hinojosa-Ojeda, Robinson y Lewis, 1995; Tomiak y Millán, 2002; Escaith y Paunovic, 2003, Suominen, 2008).

Por igual, se espera que los procesos de integración regional coadyuven al desarrollo institucional de los países, por medio de la búsqueda de soluciones comunes a problemas de gobernanza, institucionalidad, participación ciudadana y desarrollo de “capacidades institucionales”¹. En este sentido, la integración regional debe servir como ancla para el desarrollo de capacidades institucionales en los países, toda vez que el compartir espacios de discusión, experiencias técnicas y políticas y fórmulas de política puede contribuir con mejorar el funcionamiento de las instituciones en sus distintas dimensiones.

Balassa (1966) advertía que en la literatura económica el tema de la integración no poseía una definición concreta, mientras que tampoco se conocía si la motivación principal era política o económica. En sus trabajos, el autor hablaba de una distinción entre cooperación e integración en un sentido económico, al ponderar la eliminación de barreras al comercio como base de la integración,

con fundamento en el principio de no discriminación. Sin embargo, la integración también es un fenómeno que acarrea factores políticos e institucionales que impactan en el alcance de los objetivos de los países y en la propia naturaleza del proceso de integración (*id.*).

Por esta razón, hablar de integración regional también significa conversar sobre las capacidades institucionales existentes en los países para participar en dichos procesos y aprovecharse de los mismos, así como acerca de los desafíos teóricos y empíricos que se presentan en estos estudios (Grindle, 2012; Domorenok, Graziano y Polverari, 2021). En el caso de Centroamérica, las dinámicas de integración regional han mejorado significativamente la situación de sus países miembros en varios de los aspectos mencionados. No obstante, la integración regional no ha impulsado similares avances en lo que se refiere a las capacidades institucionales, entendidas como la dotación de aptitudes y procedimientos para el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones que pueden expresarse por medio de mayores fortalezas legales, una mejor efectividad de los gobiernos, la mayor calidad de sus burocracias, o mejor combate a la corrupción a lo interno de los países que participan en un mecanismo de integración regional y que procuran trayectorias de desarrollo avanzado.

Este estancamiento se manifiesta en las brechas que existen entre los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)² en distintos indicadores de capacidad institucional. En virtud de ello, este trabajo propone un análisis sobre el avance de las capacidades institucionales de los países desde una perspectiva neoinstitucional, con base en la sistematización de una serie de indicadores y casos de estudio presentes en la literatura reciente, a fin de identificar aspectos relevantes de las capacidades institucionales y el desarrollo institucional en Centroamérica y República Dominicana.

El documento se divide en cinco partes. Luego de la introducción, se explora un marco teórico que relaciona la integración regional con el desarrollo de las capacidades institucionales, al vincular la fortaleza institucional reflejada en dichas capacidades con el desarrollo de los países. Se define el concepto de capacidades institucionales, con sus respectivas dimensiones y factores, y se discute brevemente su evolución, acompañándolo de la revisión de algunos estudios que analizan cómo la integración puede incidir en estas capacidades. En un tercer apartado, se realiza un breve diagnóstico de capacidades institucionales a través de una sistematización de indicadores para Centroamérica y República Dominicana, agrupándolos según a qué dimensión y factor hacen

La participación de un país en la integración regional puede empujar sus instituciones a reducir la inercia burocrática y con ello mejorar las capacidades institucionales disponibles.

referencia. En la cuarta sección, se define técnicamente el conjunto de variables que se utilizan en el diagnóstico, a la vez que se propone un modelo estadístico que permite intuir la interacción entre la integración regional y distintos aspectos de las capacidades institucionales para los países seleccionados, con el desarrollo humano como fenómeno resultante. Esta evaluación de la integración incluye elementos que permiten observar si existe una clusterización del desarrollo institucional en la región. En la quinta sección, se brindan algunas conclusiones generales del trabajo e implicaciones de política pública regional.

1. Integración regional y desarrollo de capacidades institucionales

Los procesos de integración implican mejoras en el andamiaje institucional de los países en distintos niveles. Como sugiere Suominen (2008), la participación de un país en la integración regional puede empujar sus instituciones a reducir la inercia burocrática y con ello mejorar las capacidades institucionales disponibles. Bajo ese argumento, la mejora de las capacidades institucionales funge como un proceso cooperativo que debería ser endógeno a la integración de los países en una región determinada.

En virtud de lo anterior, también desde el punto vista institucional, la integración regional se puede estudiar como un juego cooperativo para el reforzamiento de las instituciones de los países participantes (Pedersen, 2002). Estas instituciones, en su sentido formal, son relevantes, porque permiten disponer de reglas claras para el comportamiento individual y la acción colectiva, por medio de la reducción de la incertidumbre y de los costos de transacción en la toma de decisiones individuales y colectivas (North, 1993). Asimismo, las instituciones son importantes en un sentido político, porque legitiman y sostienen la democracia por medio de la participación y la rendición de cuentas horizontal de los actores e instituciones políticas (O'Donnell, 1994).

De la misma manera, el pasado institucional³ y el devenir de las instituciones permiten comprender su trayectoria contemporánea de desarrollo económico y social (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). En este sentido, también se puede comprender la integración regional como un conjunto de reglas formales (mediante tratados, acuerdos o mecanismos de integración) que vinculan a diferentes países, que actúan y se relacionan en situaciones de interacción estratégica. Derivado de este razonamiento, la manera en la que avancen los procesos de integración regional necesariamente repercutirá en el desarrollo

Sin embargo, en lo que respecta al desarrollo institucional y los procesos de integración, cuando se relaciona con las capacidades institucionales de los Estados para responder a distintas esferas de acción pública, no existe un consenso teórico ni empírico.

de las capacidades internas de cada uno de los Estados involucrados. Por esta razón es que la integración genera una especie de patrón de dependencia para el desarrollo de las capacidades institucionales.

Sin embargo, en lo que respecta al desarrollo institucional y los procesos de integración, cuando se relaciona con las capacidades institucionales de los Estados para responder a distintas esferas de acción pública, no existe un consenso teórico ni empírico. Más aún, no hay vastas aplicaciones del concepto al ámbito de la integración regional. En un análisis del término, Cingolani (2013) señala que el significado de capacidad institucional se ha ramificado y se ha diversificado, despertando interés en distintas disciplinas, en la medida en que se han buscado nuevas alternativas para su operacionalización y medición. Dentro del esquema analítico institucionalista, para incorporar la óptica de la integración regional, es importante entender cómo contribuye este proceso con las capacidades institucionales y estas, a su vez, con la gobernanza que alimenta la participación de un país en la agenda de integración regional. La gobernanza puede tener distintas acepciones, pero en sentido general hace referencia a la “capacidad de gobernar” (Peters, 2003) e implementar políticas y programas (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2011).

Una vez definido que la integración regional como sistema de reglas de interacción puede incidir en el desarrollo institucional de los países, es necesario definir ampliamente el concepto de capacidades institucionales y relacionarlo con la integración regional. Las capacidades institucionales pueden conceptualizarse como habilidades existentes para que los Estados y sus instituciones desempeñen sus funciones asignadas con eficiencia, eficacia y permanencia (Grindle y Hilderbrand, 1995). Al respecto, Grindle (2012) apoya el argumento de que las capacidades institucionales se reflejan en la autonomía de las instituciones para formular las políticas públicas y la formación de la burocracia o del servicio público, en línea con la concepción de la necesidad de una capacidad política y técnica para ejecutar el gobierno (Peters, 2003; Kaufmann ...[et al], 2011).

La literatura en economía y gestión pública que aborda el problema de las capacidades institucionales identifica, al menos, cuatro factores que le atañen: político, institucional, técnico y administrativo. Estos factores se corresponden con las dimensiones internas y externas de las instituciones y organizaciones públicas (Grindle y Hilderbrand, 1995; Gomide, Pereira y Machado, 2018). En este sentido, las capacidades institucionales se enmarcan en los diferentes grados de habilidades y

conocimientos que permiten a los Estados dar respuesta a los desafíos que enfrentan diariamente al diseñar, formular y evaluar políticas públicas, proveer bienes y servicios, gestionar programas, tomar decisiones estratégicas y construir inteligencia organizacional.

Desde la economía institucional, Acemoglu, García-Jimeno y Robinson (2015) definen la capacidad institucional como un modelo de actuación en red de los gobiernos locales, encontrando evidencia particular para el caso colombiano. En este trabajo se muestra que la capacidad institucional puede tratarse desde el concepto de dependencia de la senda institucional, donde la colaboración entre los actores, así como el pasado institucional, pueden determinar la construcción o no de capacidades institucionales a raíz de alianzas y cooperaciones entre individuos y organizaciones. La dinámica en red de la acción estratégica en distintos niveles de gobierno da pie a extrapolar esta lógica de interacción a un plano internacional, donde los Estados pueden construir capacidades institucionales apoyándose en su red de pares. En este sentido, Acemoglu ...[et al] (2015) defienden la idea de que una mayor capacidad institucional puede coadyuvar a construir sendas virtuosas para el desarrollo económico y social o, en términos de los indicadores empleados en este trabajo, lo que se entendería como mayor índice de desarrollo humano.

En el marco de la integración, se entiende que puede darse un proceso de desarrollo de estas capacidades impulsado por la participación conjunta de países en un mecanismo regional, bajo ciertos arreglos institucionales que les den forma y las impulsen. No obstante, se habla poco sobre cómo la integración puede ejercer de catalizador de mejoras en distintos ámbitos institucionales, con miras a fortalecer las posiciones de los países de cara a la integración y a su propia gobernanza. Por lo anterior, es imposible hablar de integración regional sin tratar de cerca la dotación de las capacidades institucionales de cada participante, como sugieren Schonfelder y Wagner (2016) al estudiar la integración en la Unión Europea y el desarrollo institucional de sus miembros.

Los autores encuentran que la membresía en la Unión Europea tiene efectos positivos en el desarrollo institucional, pero no dan cuenta de un mayor cambio en las capacidades institucionales de los miembros. A pesar de esto, al analizar el desarrollo de capacidades institucionales por medio de la integración económica en la Unión Europea, Bruszt y Campos (2019) indican que este desarrollo institucional provisto por medio de mejores capacidades perdura cuando existen anclas provistas por la integración⁴.

La integración puede dotar de ciertos arreglos institucionales que son necesarios para que los Estados desarrollen sus capacidades institucionales, y por lo tanto participen mejor en el proceso al gestionar mejor sus políticas y programas, proveer mejores bienes y servicios públicos a sus ciudadanos, o tomar mejores decisiones en el ámbito de la propia integración.

Dicho de otro modo, la integración puede dotar de ciertos arreglos institucionales que son necesarios para que los Estados desarrollen sus capacidades institucionales, y por lo tanto participen mejor en el proceso al gestionar mejor sus políticas y programas, proveer mejores bienes y servicios públicos a sus ciudadanos, o tomar mejores decisiones en el ámbito de la propia integración. En lo que respecta a la integración centroamericana, existen trabajos que investigan sus beneficios económicos y empresariales (Oliva, 2005; Aitkenhead, 2004), su utilidad como un instrumento de desarrollo económico (Carrillo, 2016), sus desafíos estratégicos (Caldentey, 2014), su impacto en la participación democrática en los países miembros (Platero, 2017), entre otros. En contraposición a esta literatura, la vinculación entre capacidades institucionales, desarrollo institucional e integración regional en Centroamérica ha sido prácticamente inexplorada. En ese espacio es en el que se enmarca este trabajo.

2. Diagnóstico de las capacidades institucionales en Centroamérica y República Dominicana

2.1 Sistematización de las capacidades institucionales

El diagnóstico de las capacidades institucionales sigue siendo un reto teórico y de método. El reto proviene de las deficiencias estadísticas y de la cierta subjetividad que encierra al concepto. A pesar de ello, Soifer (2012) introdujo mejoras significativas a las mediciones sobre capacidades en los Estados en América Latina, al combinar variables de distinta naturaleza que permitieron comparar naciones de la región en términos de su preparación técnica, profesional e institucional para las labores de Estado. Asimismo, otros trabajos importantes en la materia, y que se citan aquí como guías metodológicas, han avanzado en la medición de las capacidades institucionales.

En lo que respecta a los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), estos comparten características de desarrollo institucional propias de la región latinoamericana⁵. Sin embargo, siguen siendo países que exhiben distintos grados de institucionalidad, participación democrática y desempeño en ámbitos distintos del desarrollo institucional. Estas brechas entre los miembros del SICA imponen retos a la integración regional y su mejora puede coadyuvar a elevar la calidad del proceso. Por esta razón, es relevante analizar sus diferencias y aproximarse al análisis comparado de las capacidades institucionales a nivel regional mediante algunos indicadores (i)

y variables ficticias (d) que permitan arrojar luz sobre el impacto de la integración en las capacidades institucionales y, en virtud de estas, el avance de los países en su senda de desarrollo.

Para ello, se parte de la propuesta de Gomide, Pereira y Machado (2018) quienes señalan que las capacidades institucionales tienen una dimensión interna, que refleja la habilidad de las instituciones de tomar decisiones y asignar recursos estratégicos (factores técnicos y administrativos), y otra externa o relacional, en referencia a los distintos niveles de relación institucionalizada que gestiona un Estado (factores políticos e institucionales), entre los que se enmarca, por supuesto, un proceso de integración regional. Asimismo, se alimenta del modelo de Lindvall y Teorel (2016), que parte de la operacionalización de Hanson y Sigman (2013), a través de una serie de indicadores y casos provenientes de fuentes diversas. La síntesis metodológica propuesta se resume en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Operacionalización de dimensiones y factores de las capacidades institucionales

Factores	Definición	Indicadores seleccionados
Político	Este factor se vincula con la calidad de la democracia, de la participación política y de la rendición de cuentas. Este proceso político fortalece las instituciones.	Voz y rendición de cuentas (i) Estabilidad política (i) Imperio de la ley (i)
Institucional	Alude al factor relacional en el sentido de la gobernanza, al vínculo institucional con el resto de los actores sociales.	Control de la corrupción (i) Calidad de la regulación (i) Inclusión en organismos (d) Ubicación geográfica (d)
Técnico	Se refiere a la capacidad para formular, gestionar y evaluar las políticas públicas. Esto es inteligencia institucional.	Capacidad estadística (i) Efectividad del gobierno (i)
Administrativo	Hace referencia al funcionamiento de la burocracia profesional de los Estados y a la calidad de la carrera civil o el servicio administrativo.	Índice del Servicio Civil (i)

Fuente: elaboración propia con base en Hanson y Sigman (2013), Lindvall y Teorel (2016) y Gomide, Pereira y Machado (2018).

Nota: Las variables que cuentan con datos se identifican como indicadores (i) y aquellas creadas para modelar algunos aspectos de la integración se trabajan como *dummies* (d). La definición de los indicadores y *dummies* seleccionadas, así como sus magnitudes respectivas, se presentan con mayor detalle en el Cuadro 2.

En este análisis se agruparon los indicadores de la World Governance Indicators (WGI), datos del Banco Mundial y variables *dummies* para otros factores de las capacidades institucionales, para el periodo

2004-2021. Tal y como sugiere el Cuadro 1, la dimensión externa o relacional se mide por medio de los factores políticos e institucionales. A partir de ello, para el factor político se emplean las variables de estabilidad política, imperio de la ley y voz y rendición de cuentas. Para lo institucional se contempla el control de la corrupción, la calidad de la regulación y la participación en organismos internacionales de alta relevancia, como una variable ficticia que permita tratar estadísticamente el caso de Costa Rica y su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En adición a ello, se incluye una *dummy* que captura la integración regional al dividir la región centroamericana en tres subregiones geográficas, en función de la ubicación de los países centroamericanos.

En lo que respecta a la dimensión interna de las capacidades institucionales se distinguen los factores técnicos y administrativos, que reflejan la capacidad técnica de la burocracia o del servicio civil profesionalizado, atendiendo ya sea a los subsistemas de recursos humanos o al profesionalismo y la meritocracia percibida en el sector público. En cuanto al factor técnico, el diagnóstico revisa el índice de capacidad estadística del Banco Mundial como medida de la calidad de las políticas públicas, así como el indicador de efectividad del gobierno de WGI. Mientras tanto, se toman datos del Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en América Latina, presentado por especialistas a partir del trabajo de Longo (2006), como indicador de la calidad de la burocracia y el funcionamiento de los perfiles profesionales en la gestión pública, vinculado de modo directo con el factor administrativo de las capacidades institucionales. Este indicador, así como el esfuerzo de diversos estudios posteriores, entre los que se hallan Longo (2009), Parrado y Salvador (2011), Iacoviello y Strazza (2014), entre otros, permiten mitigar el desfase de información que existe sobre este tema, mientras dan oportunidad de explorar la calidad de las burocracias profesionales en América Latina, en particular en países centroamericanos de interés para este trabajo.

Debido a la discontinuidad de la información del indicador presentado en los Barómetros para los años 2004, 2008 y el periodo 2011-2013, que se centra en el desempeño de los subsistemas de recursos humanos en las administraciones públicas latinoamericanas como reflejo de la calidad de la burocracia profesional que actúa en las organizaciones públicas (Iacoviello y Strazza, 2014), es importante señalar que este trabajo también se vale de técnicas estadísticas que dan espacio para realizar proyecciones sobre el indicador de

Si bien los países centroamericanos presentan rasgos similares de desarrollo, denotan brechas profundas en la calidad institucional vista desde los distintos factores de las capacidades institucionales.

servicio civil. Aunque no existan datos levantados para el resto del periodo que abarca este trabajo, tratándose de un ejercicio con carácter estrictamente exploratorio, los datos presentados satisfacen los objetivos analíticos del documento.

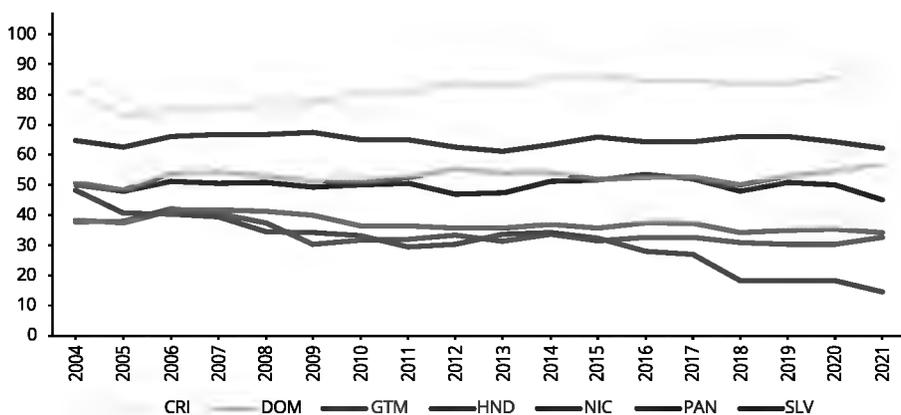
2.2 Exploración de datos y países

A partir de la batería de datos propuesta en la sistematización previa, si bien los países centroamericanos presentan rasgos similares de desarrollo, denotan brechas profundas en la calidad institucional vista desde los distintos factores de las capacidades institucionales. Salvo Costa Rica, que representa un caso de estudio dentro de la región centroamericana exhibiendo niveles de institucionalidad similares a países de mayor nivel de desarrollo, el resto de la región se encuentra en niveles relativamente bajos, pero en el promedio latinoamericano.

En cuanto a rendición de cuentas, estabilidad política e imperio de la ley, Costa Rica es el país que se encuentra a la vanguardia en Centroamérica, seguido no tan de cerca por distintos actores regionales, según el indicador del que se trate. Por ejemplo, el Gráfico 1 muestra que, para la rendición de cuentas, Panamá posee una puntuación media superior a los 60 puntos del indicador para todo el periodo de análisis, mientras que el resto de los países de la muestra se encuentra por debajo de dicho umbral. En cambio, si se trata de la estabilidad política, como se refleja en el Gráfico 2, el Estado costarricense se mantiene a la cabeza, seguido de cerca por Panamá y República Dominicana.

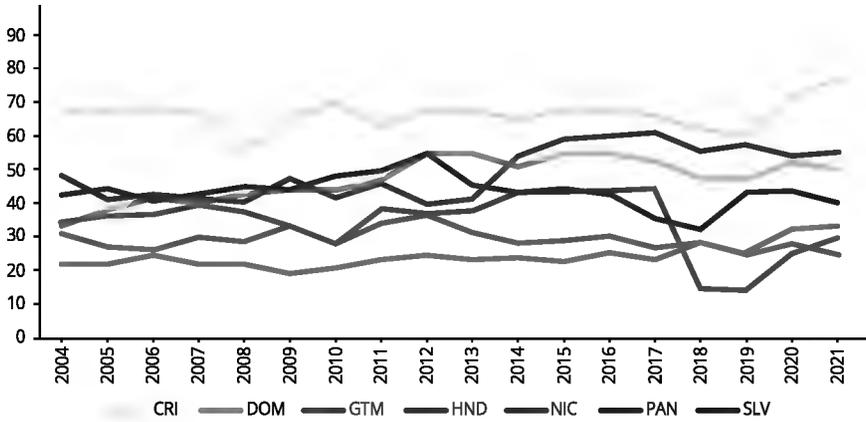
Gráfico 1

Voz y rendición de cuentas en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

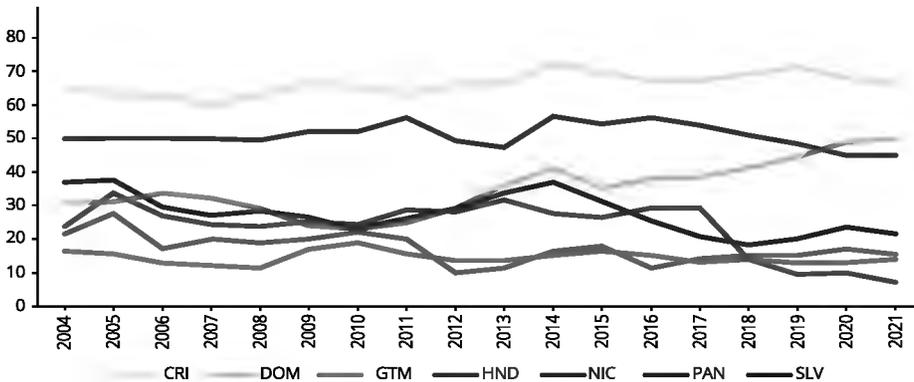
Gráfico 2
Estabilidad política en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

En lo referente al imperio de la ley, revisado en el Gráfico 3, nuevamente Costa Rica y Panamá encabezan la región, este último con un deterioro relativo de su posición en los últimos años hasta converger con República Dominicana, nación que ha mejorado su desempeño frente al resto de miembros de la región que han tenido un comportamiento a la baja, pero irregular. Esta irregularidad se refleja en que los países del Triángulo Norte y Nicaragua se encuentran por debajo de los 30 puntos en el indicador, lo que habla de un deficiente funcionamiento de las leyes en dichas naciones, que afecta su capacidad política.

Gráfico 3
Imperio de la ley en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

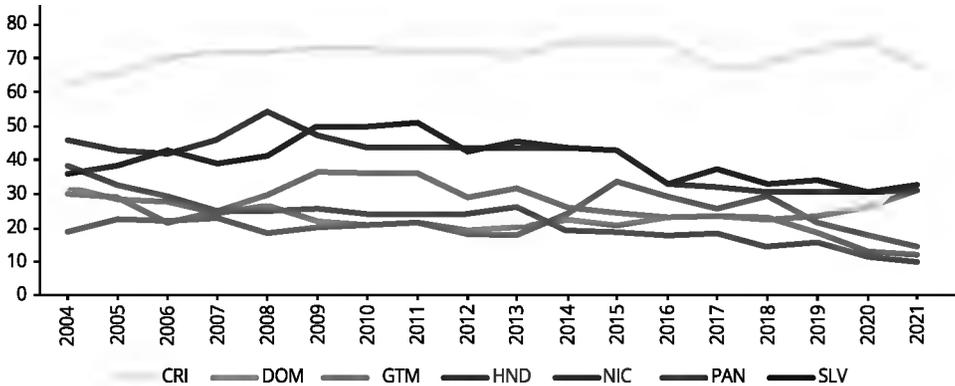
El control de la corrupción es importante para capturar la esencia de las capacidades institucionales, porque este flagelo afecta la percepción que tienen los ciudadanos y otras instituciones sobre la eficiencia y la eficacia de una entidad pública.

Adicionalmente, al hablar de la institucionalidad y las capacidades institucionales en Centroamérica desde una lógica de subregiones, es posible observar que países como Costa Rica, República Dominicana y Panamá ostentan una institucionalidad relativamente superior, por ejemplo, a las economías del Triángulo Norte, con lo que se puede pensar en una especie de “clusterización” de las capacidades institucionales. Estos hechos permiten hacer algunas reflexiones sobre las capacidades institucionales en Centroamérica y sobre cómo la integración puede coadyuvar a su mejoría en sentido general. La hipótesis de clusterización, que sujetaría el estancamiento de las capacidades institucionales en dinámicas subregionales entre países con una cierta proximidad geográfica (Glawe y Wagner, 2021), se probará en el modelo empírico que se construyó a partir de los datos disponibles e imputados, cuyos resultados se presentan y discuten con mayor detalle en secciones siguientes del documento.

En el factor institucional de las capacidades, el control de la corrupción aparece como el primer indicador relevante. Allí, como sugiere el Gráfico 4, Costa Rica se encuentra en el liderazgo muy por encima del resto de los países, cuya percepción sobre la corrupción ha empeorado con el paso del tiempo. El control de la corrupción es importante para capturar la esencia de las capacidades institucionales, porque este flagelo afecta la percepción que tienen los ciudadanos y otras instituciones sobre la eficiencia y la eficacia de una entidad pública, lo que impacta en su habilidad de actuación y, a su vez, daña directamente sus redes potenciales de interacción, sean nacionales o internacionales.

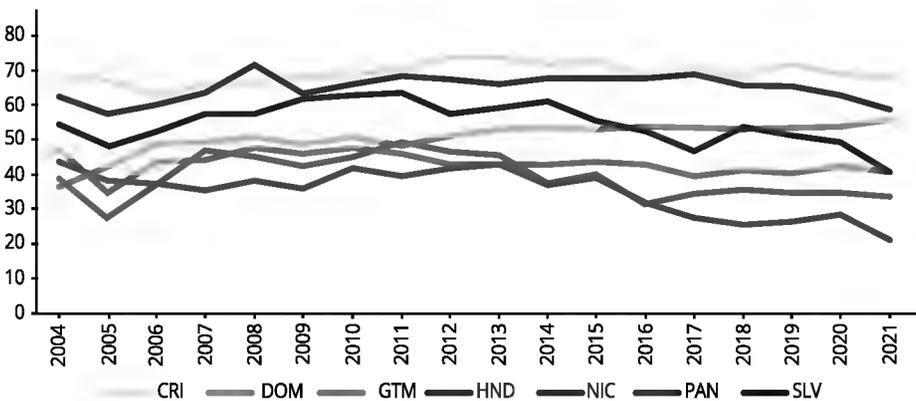
En el Gráfico 5 se señala otro indicador de interés para medir la capacidad institucional referente a la calidad de la regulación. En este sentido, el Estado costarricense se mantiene como número uno de la región centroamericana, secundado por Panamá. La calidad de la regulación es importante porque se refiere, principalmente, al marco legal que define el ámbito de acción de las instituciones hacia los ciudadanos, al tiempo que estimula las actividades del sector privado. En ese sentido, a pesar de los progresos que se han suscitado en los últimos años, la inestabilidad persistente juega en contra del desarrollo de los países centroamericanos.

Gráfico 4
Control de corrupción en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Gráfico 5
Calidad de la regulación en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



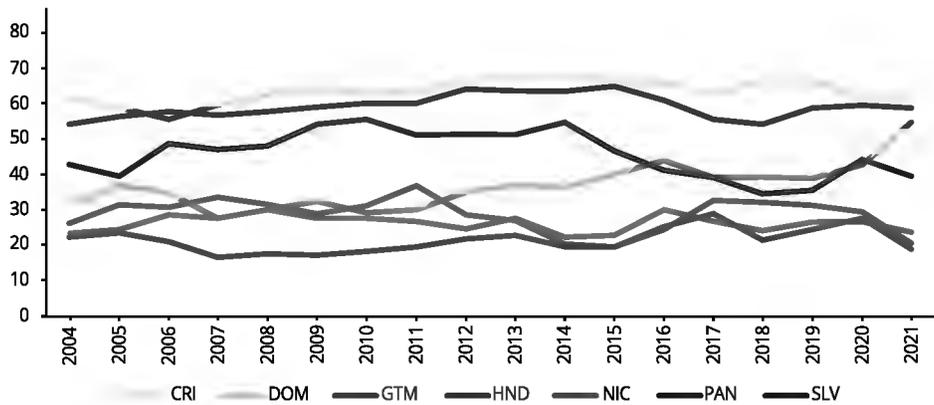
Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Otro factor importante de las capacidades institucionales es la calidad técnica de las políticas públicas que se producen derivado de su uso y aprovechamiento. Para ello, este estudio echa un vistazo al indicador de la efectividad del gobierno, al tiempo que analiza la capacidad estadística. Según el Gráfico 6, los gobiernos panameño y costarricense siguen siendo los más efectivos. El Salvador acompaña a Costa Rica en la cima de la capacidad estadística, como se percibe en el Gráfico 7, frente a un declive o bien estancamiento más o menos sostenido de los demás países en este aspecto. La capacidad estadística,

como factor técnico de relevancia para la fortaleza institucional, depende en gran medida del desempeño de las “islas de excelencia”, debido a que estos organismos desarrollan habilidades de inteligencia organizacional que permiten recoger, procesar y usar información para la regulación de sectores estratégicos, la formulación de políticas públicas especializadas (Parrado y Salvador, 2011), o bien para una toma de decisiones políticas y sociales debidamente informada.

Gráfico 6

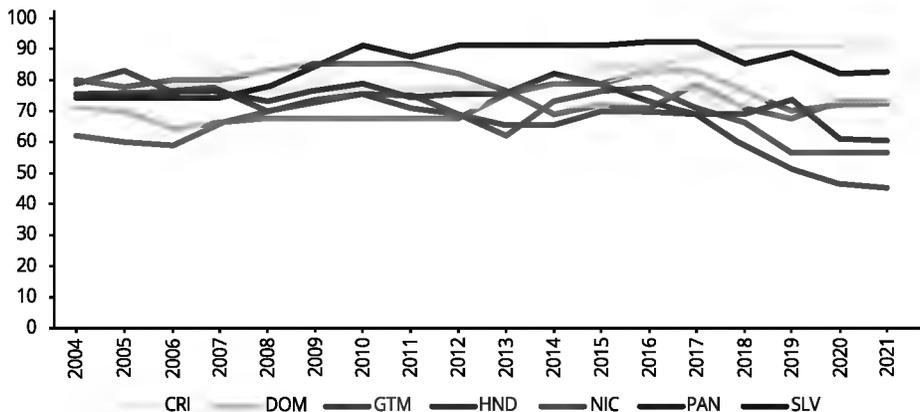
Efectividad del gobierno en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Gráfico 7

Capacidad estadística en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: Datos del Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org>).

Nota: El valor para 2021 se imputa a partir del último dato disponible, con la tasa de crecimiento de cada serie por país.

La calidad de la burocracia pública tiene un impacto directo en las capacidades institucionales que exhiben los países.

Por último, el factor administrativo también es importante para poder dimensionar las capacidades institucionales de los países. Sobre las reformas administrativas y la calidad de la burocracia, Parrado ...[et al] (2007), Longo (2009), Parrado y Salvador (2011), Cortázar y Lafuente (2014) e Iacoviello y Strazza (2014) analizan distintos casos y escenarios posibles. Señalan a Costa Rica como un ejemplo en Centroamérica, con un sistema de servicio público relativamente bien posicionado con respecto al estándar internacional, donde destacan su estabilidad y la calidad de los mecanismos de gestión de la burocracia profesional, en otras palabras, sus subsistemas de recursos humanos y el sistema meritocrático de acceso al servicio público.

En un trabajo con un enfoque similar, Grindle (2010) señala que el servicio civil costarricense poseía calidad similar al mundo desarrollado. El documento sugería que los países latinoamericanos, los de Centroamérica y República Dominicana inclusive, se distinguían por burocracias poco eficientes y muy clientelares. Todos los sistemas de contratación de servidores públicos en la subregión, a excepción de Costa Rica, se encontraban en el nivel cero (Panamá, El Salvador, Honduras) y uno (Nicaragua, Guatemala y República Dominicana) de la categorización de Grindle (2010) de los sistemas de servicio de carrera civil (con valores que iban del 0 al 5, desde los más clientelares a los de mayor nivel de profesionalismo y meritocracia). Los mismos estaban caracterizados por la persistencia de la discrecionalidad y de escasos esfuerzos por limitarla (Grindle, 2010). Es claro que esta vista panorámica del funcionamiento del servicio civil puede mostrar intuiciones relevantes acerca del desempeño de otras aristas de las capacidades institucionales.

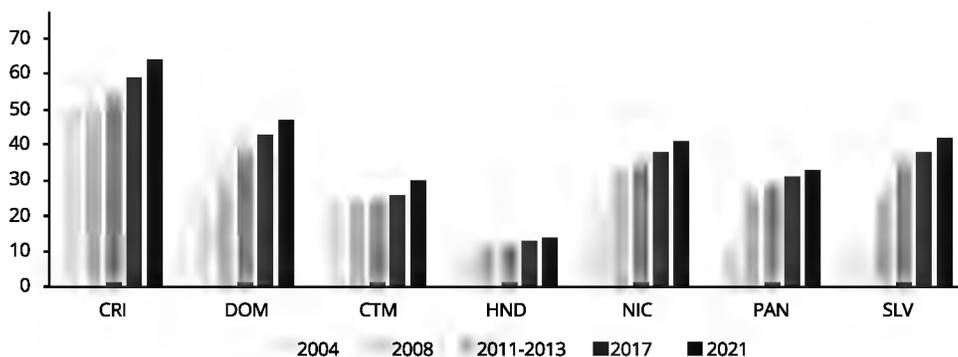
A pesar de esta percepción, otros estudios analizados destacan los esfuerzos de los países tanto a nivel burocrático como de reformas, pero señalan numerosos retos como la estabilidad de los sistemas de carrera administrativa, la meritocracia en la contratación, la falta de estrategias de mejora de la burocracia y de modernización de la gestión pública, etc. (Parrado ...[et al], 2007; Longo, 2009; Iacoviello y Strazza, 2014). De igual modo, la calidad de la burocracia pública tiene un impacto directo en las capacidades institucionales que exhiben los países. Para comprender mejor el avance de la burocracia profesional entre los países de la región centroamericana, en Iacoviello y Strazza (2014) se presentan los resultados del último diagnóstico al servicio civil en América Latina que se encuentra disponible, como parte de un estudio regional de los sistemas de recursos humanos latinoamericanos que incluye a los países de Centroamérica y a República

Dominicana, consistente en los barómetros de la profesionalización de los servidores públicos en la administración pública regional.

Los datos sobre la profesionalización del servicio civil se encuentran disponibles para los años 2004, 2008 y el periodo 2011-2013, dando cuenta del desempeño de los países de Centroamérica y República Dominicana a lo largo de tres actualizaciones de dicho indicador y permiten revisar la trayectoria de progreso de los servicios civiles en la región centroamericana (Longo, 2009; Iacoviello y Strazza, 2014). Los resultados de los estudios previos, así como los cálculos de la última actualización, se reproducen en el Gráfico 8 que se muestra que, tal y como señala la literatura y los diversos trabajos referenciados, el servicio profesional de la administración costarricense se encuentra por encima del resto de países de la región centroamericana. Sin embargo, derivado de los esfuerzos significativos de países como República Dominicana, Panamá, Nicaragua y El Salvador, en contextos de baja calidad institucional previa de los recursos humanos, ha sido posible que estos actores centroamericanos desarrollen instrumentos normativos y legales que antes no existían o que fortalezcán a sus organismos rectores de la función pública (Parrado ...[et al], 2007; Cortázar y Lafuente, 2014), lo que ha permitido acortar ciertas brechas en materia de la calidad de los servicios civiles de la región.

Gráfico 8

Barómetro del servicio en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: Barómetros de Profesionalización del Servicio Civil en América Latina y cálculos propios.

Nota: Los datos están disponibles para 2004, 2008 y el periodo 2011-2013. Con base en estas cifras se imputan valores para los años 2017 y 2021, tomando en consideración el menor salto observado entre los datos para cada país y año analizado. A partir de ello, se considera una tasa de crecimiento fija entre los periodos imputados para extender la serie con valores anuales y modelar avances relativos en el servicio civil, de carácter incremental e hipotético, siguiendo el razonamiento sobre el avance y estancamiento en la modernización de la burocracia propuesto en Cortázar y Lafuente (2014), El gráfico solo muestra valores imputados por la media simple. Las series se emplean para las estimaciones.

Partiendo de la sistematización de las acciones de avance y estancamiento en los procesos de modernización del servicio civil en América Latina, presentada de forma resumida en Cortázar y Lafuente (2014), así como de la información presentada en Longo (2009), Parrado y Salvador (2011) e Iacoviello y Strazza (2014) sobre los esfuerzos de reforma al servicio civil en América Latina, se proyectaron algunos avances potenciales de los países desde 2004 hasta el último año de análisis de este documento. Con la tipificación de los procesos de modernización propuesta por Cortázar y Lafuente (2014) en mente, para el caso de Costa Rica, como muestra el Gráfico 8, se estimó un progreso cercano al 20% del 2013 al 2021 respecto a su posición anterior, debido a que sus esfuerzos de reforma han tenido bajo impacto en un contexto de calidad del servicio civil medio o elevado.

Para los países centroamericanos con esfuerzos de alto impacto en situaciones de baja calidad previa del servicio civil, como El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (Cortázar y Lafuente, 2014), se proyectaron cambios que permitieron fijar sus niveles de profesionalización de la burocracia pública en situaciones que duplicaron la calidad que poseían en los barómetros previos del servicio civil. Este razonamiento es coherente en especial si se considera que los países que más avanzaron en las mediciones de los años 2004 y 2008, así como el periodo de 2011-2013, fueron precisamente aquellos que poseían menores progresos en diversos aspectos de los sistemas de servicio civil, con mayores debilidades en sus esquemas legales y normativos para la gestión de recursos humanos y oportunidades de mejora significativas en sus mecanismos de contratación, meritocracia e institucionalidad para la burocracia profesional del Estado (Longo, 2009; Parrado y Salvador, 2011; Iacoviello y Strazza, 2014).

Por último, en el caso de los países centroamericanos con esfuerzos de bajo impacto de reforma en contextos de baja calidad, como sucede en Honduras y Guatemala (Cortázar y Lafuente, 2014), se proyectaron avances en la modernización al servicio civil que, aun cuando permiten visualizar un escenario hipotético donde mejoran con respecto a sus niveles de calidad previos, mantienen la condición de estancamiento esperada con respecto a sus pares de la región centroamericana y República Dominicana. En efecto, la literatura especializada respalda que para ambos países los avances normativos y las reformas a los procesos en distintos subsistemas de recursos

humanos, que forman parte de las acciones que permiten avanzar en la calidad de la burocracia y, por tanto, impactar en los factores técnicos y administrativos propios de las capacidades institucionales, fueron limitadas con respecto a otros países que se analizan en este trabajo (Longo, 2009; Iacoviello y Strazza, 2014).

Inclusive en lo que respecta al proceso de institucionalización de las “islas de excelencia”, que generalmente se refieren a espacios de política pública y regulación donde existe una burocracia altamente profesional y tecnificada, Parrado y Salvador (2011) documentan que tanto Guatemala como Honduras presentan brechas importantes en cuanto a los procesos de selección meritocrática de los perfiles gerenciales en sus agencias reguladoras o el avance de los servicios civiles en estos sectores estratégicos. En virtud de estas cuestiones, las proyecciones para Honduras y Guatemala no permiten posicionar a ambos países al mismo nivel de calidad que el resto de los países centroamericanos estudiados en este análisis exploratorio.

3. Midiendo el impacto de la integración y las capacidades institucionales en el desarrollo: un modelo empírico exploratorio

3.1 Descripción de variables

Con el objetivo de construir un modelo empírico para medir el impacto de la integración en las capacidades institucionales, se propone un conjunto de variables formado por los indicadores mostrados y algunas *dummies* (Cuadro 2).

Cuadro 2
Construcción de variables para el modelo y definición

Variables	Definición
Índice de Desarrollo Humano (<i>IDH</i>)	Este índice captura el nivel de desarrollo de los países, en virtud de distintas dimensiones como salud, calidad de vida e ingreso. Es medido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y va de 0.00 a 1.00.
Voz y rendición de cuentas (<i>vozrend</i>)	Este indicador representa un percentil que va del 1 al 100 para clasificar los países según la percepción sobre las capacidades de participación democrática y la libertad de expresión, asociación y de prensa.
Estabilidad política (<i>estpol</i>)	Este indicador mide la percepción ciudadana con respecto a la estabilidad relativa del gobierno, que pudiera ser derrocado por medios inconstitucionales o violentos. Sus percentiles van en escala de 0 al 100.

Cuadro 2 (continuación)
Construcción de variables para el modelo y definición

Variables	Definición
Control de la corrupción (<i>ccorrupt</i>)	En una escala del 1 al 100, captura la percepción con respecto al ejercicio del poder con fines privados. Por medio de este indicador se analizan las dimensiones política y administrativa de la corrupción.
Efectividad de gobierno (<i>efecgob</i>)	Mide la facilidad del gobierno para cumplir y hacer cumplir las leyes, así como su eficacia en general para la administración del Estado, la prestación de servicios y la elaboración de políticas públicas. Sus percentiles van en escala de 0 al 100.
Calidad de la regulación (<i>calreg</i>)	El indicador de calidad de la regulación captura la disponibilidad del gobierno para formular e implementar políticas e iniciativas que incentiven el desarrollo de las actividades del sector privado. Sus percentiles van en escala de 0 al 100.
Imperio de la ley (<i>impley</i>)	Este indicador capta la confianza en las reglas legales, en particular el cumplimiento de contratos, los derechos de propiedad, la política y el sistema de justicia, así como la probabilidad de actos de crimen y violencia. Se mide en percentiles del 0 al 100.
Capacidad estadística (<i>estad</i>)	Este indicador agrupa en percentiles del 1 al 100 las habilidades de un país para adoptar estándares y recomendaciones internacionales para la producción de estadísticas.
Barómetro del Servicio Civil (<i>serv_cv</i>)	Este indicador va del 0 al 100 y refleja el desempeño de los distintos subsistemas del servicio civil de los países, como una medida del grado de modernización y desempeño de las burocracias profesionales en América Latina. Los datos se presentan, por lo general, cada cuatro años. Se pueden imputar los valores faltantes para las series anuales por medias simples y asumiendo ciertos supuestos sobre el desempeño de las administraciones públicas, con base en la literatura especializada disponible.
Pertenece al Triángulo Norte (<i>tri_norte</i>)	Variable <i>dummy</i> para modelar el agrupamiento de los países del Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador). Su valor es uno (1) para todos los años en estos países y cero (0) para el resto de la muestra.
No pertenece al Triángulo Norte (<i>tri_sur</i>)	Variable <i>dummy</i> para representar a los países que no pertenecen al Triángulo Norte (Costa Rica, Nicaragua, Panamá, El Salvador y República Dominicana). Su cuantificación es inversa a la que presenta <i>tri_norte</i> .
No pertenece al Itsmo (<i>no_itsmo</i>)	<i>Dummy</i> para señalar la condición de Rep. Dominicana como país que no pertenece al Itsmo Centroamericano. Para todos los años de la muestra, este valor es uno (1) para ese país y cero (0) para el resto de la muestra.
Miembro de la OCDE (<i>ocde_m</i>)	<i>Dummy</i> para modelar la adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este valor es uno (1) para ese país a partir del año 2020, cuando se anunció su adhesión.

Fuentes: Datos del World Governance Indicators (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>), Datos del Banco Mundial (<https://www.bancomundial.org/es/home>), Longo (2009), Kaufmann ... [et al] (2011), Cortázar y Lafuente (2014) e Iacoviello y Strazza (2014).

Más allá de las similitudes de los países de la región, existen distintos niveles de desempeño institucional en Centroamérica y República Dominicana que generan brechas que entorpecen el avance de las capacidades institucionales en el marco de la integración regional.

3.2 Estrategia empírica

Más allá de las similitudes de los países de la región, existen distintos niveles de desempeño institucional en Centroamérica y República Dominicana que generan brechas que entorpecen el avance de las capacidades institucionales en el marco de la integración regional. Con la finalidad de medir el impacto de los procesos de integración en la construcción de capacidades institucionales y de estas, a su vez, en el desarrollo económico medido por el IDH, se propone el siguiente modelo:

$$IDH_i = \sum n W_{itj} + \sum n X_{itj} + \sum n Y_{itj} + \sum n Z_{itj} \quad (1)$$

En la ecuación (1), IDH es la variable dependiente, mientras que el conjunto W_{itj} se refiere a los factores políticos que se definieron para las capacidades institucionales (voz y rendición de cuentas, estabilidad política e imperio de la ley), X_{itj} a los factores institucionales (control de la corrupción, calidad de la regulación y las *dummies* de inclusión en los organismos y ubicación geográfica, respectivamente), Y_{itj} a los indicadores relativos a los factores técnicos (capacidad estadística y efectividad del gobierno), y Z_{itj} a los factores administrativos (índice del servicio civil).

Dado que el aspecto técnico y el administrativo pertenecen a la misma dimensión, para el primero se modela su efecto tomando como referencia el indicador de capacidad estadística del Banco Mundial y el de efectividad del gobierno de WGI. Para el caso de la cuestión administrativa de las capacidades se usan los datos del Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en América Latina (Iacoviello y Strazza, 2014), para el cual se imputan los valores ausentes, con la finalidad de construir una serie que permita, al menos parcialmente, modelar las capacidades institucionales en sus cuatro factores. Los demás indicadores se tomaron en sus valores para el *ranking* (*rank*) en el World Governance Indicators (WGI), con magnitudes que van entre 0 y 100 según el caso. Para este documento, tomar los percentiles expresados en el valor de *ranking* de cada indicador permite expresar en unidades similares los WGI y la capacidad estadística y la calidad del servicio civil, que son otras de las variables de interés del modelo.

3.3 Discusión de resultados

El modelo propuesto vincula los distintos indicadores seleccionados como factores de la capacidad institucional con el desarrollo humano,

determinándose varias relaciones. A partir de ello, se estimó una regresión agrupada (1) considerando todas las variables disponibles del modelo teórico de capacidades institucionales que se construyó a partir de la literatura revisada. Esta estimación, si bien no representa una forma funcional definitiva, permite probar los estadísticos y los signos de las variables independientes. Nótese que tanto para el modelo (1) como para el (2), los coeficientes y errores son iguales y solo mejora el estadístico F de significancia conjunta. Al realizar la prueba de Breusch Pagan, arrojó que considerar efectos aleatorios es mejor que la regresión agrupada. Por tanto, a modo de mejorar la aproximación empírica, se optó por iterar entre modelos de efectos aleatorios (2) y fijos (3), siendo que la prueba de Hausman determinó que la diferencia entre los coeficientes era sistemática, es decir, que tiene efectos sobre la estimación, por lo que conviene el modelo de efectos fijos por encima de los efectos aleatorios.

Cuadro 3
Modelos estadísticos y parámetros de referencia

Variables/ Modelo	Regresión agrupada (1)	Efectos aleatorios (2)	Efectos fijos (3)	Prais-Winsten Het, AR1 (4)
<i>vozrend</i>	0.0011666** (0.0004675)	0.0011666** (0.0004675)	-0.0011206** (0.0004145)	0.0010279** (0.0004452)
<i>estpol</i>	-0.0007448** (0.0003438)	-0.0007448** (0.0003438)	0.0002385 (0.0002898)	-0.0002806 (0.0003027)
<i>ccorrupt</i>	-0.0020563*** (0.0003141)	-0.0020563*** (0.0003141)	-0.0002271 (0.0003458)	-0.0011697*** (0.00031)
<i>efectgob</i>	0.0030017*** (0.0003795)	0.0030017*** (0.0003795)	0.0003866 (0.0003662)	0.001942*** (0.000344)
<i>calreg</i>	0.0010026** (0.0004973)	0.0010026** (0.0004973)	0.0001621 (0.0003569)	0.0006182 (0.0003774)
<i>imply</i>	0.0005707 (0.0004558)	0.0005707 (0.0004558)	0.0008728** (0.0003253)	0.0006603* (0.0003743)
<i>estad</i>	-0.0005602* (0.0003079)	-0.0005602* (0.0003079)	-0.0004973* (0.0002636)	-0.000468 (0.0003016)
<i>serv_cv</i>	0.0016187*** (0.0002502)	0.0016187*** (0.0002502)	0.003071*** (0.0002931)	0.0013981*** (0.000292)
<i>tri_norte</i>	Omitida	-0.0329812*** (0.0100894)	Omitida	0.5249604*** (0.0218411)
<i>tri_sur</i>	0.0304386*** (0.0081848)	-0.0025426 (0.0078668)	Omitida	0.5583088*** (0.0207681)
<i>no_itsmo</i>	0.0329812*** (0.0100894)	Omitida	Omitida	0.5638154*** (0.0217244)

Cuadro 3 (continuación)
Modelos estadísticos y parámetros de referencia

Variables/ Modelo	Regresión agrupada (1)	Efectos aleatorios (2)	Efectos fijos (3)	Prais-Winsten Het, AR1 (4)
<i>ocde_m</i>	0.0305217* (0.0168265)	0.0305217* (0.0168265)	0.0116454 (0.0116274)	0.0152338 (0.0118349)
<i>constante</i>	0.5122025*** (0.019763)	0.5451836*** (0.0205491)	0.6261037*** (0.0219056)	Omitida
F (Prob.) / χ^2 (Prob.)	F = 132.12 (0.0000)	$\chi^2(11) = 1453.34$ (0.0000)	F = 26.93 (0.0000)	$\chi^2(12) = 75897.72$ (0.0000)
R ² / R ² ajustado	0.9273 / 0.9202	0.9273	0.5238	0.9529
R ² (within / between)	N/A	0.4080 / 0.9940	0.6878 / 0.5124	N/A
rho / sigma_e	N/A	0.0000 / 0.01445962	0.93793296 / 0.01445962	0.5823839
Pruebas de diagnóstico				
Test de Breusch Pagan (ef. aleat.)	N/A	0.00 (1.0000)	N/A	N/A
Test de Hausman	N/A	157.72 (0.0000)	157.72 (0.0000)	N/A
Test de Wooldridge	N/A	N/A	50.731 (0.0004)	N/A
Test de Wald modificado	N/A	N/A	53.36 (0.0000)	N/A
Test de Breusch Pagan (corr. tem.)	N/A	N/A	123.413 (0.0000)	N/A
N (Observaciones)	126	126	126	126

Fuente: cálculos propios con base en la revisión de literatura y la disponibilidad de datos.

Nota: errores estándares de las variables entre paréntesis. *** significancia al 1%, ** significancia al 5% y * significancia al 10%.

Sin embargo, este modelo de efectos fijos no es consistente, dado que los p-valores y los errores sugerían otros problemas estadísticos. Por medio de las pruebas de Wooldridge (autocorrelación), Wald (heterocedasticidad) y Breusch Pagan (correlación temporal), se determinó una última especificación basada en una regresión de Prais Winsten (4), con tratamiento para la

VARIABLES COMO RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN, VINCULADAS CON EL FACTOR POLÍTICO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES, TIENEN EFECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS RESPECTIVAMENTE SOBRE EL AVANCE DEL IDH EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA.

heterocedasticidad (*Het*) y un rezago (*AR1*). Este, por un lado, obtiene errores robustos para corregir la autocorrelación, la heterocedasticidad del panel de datos y la correlación (Beck y Katz, 1995) y, por el otro, posibilita una aproximación a modo de exploración, por medio del rezago de las variables, a un aspecto relevante de la economía institucional: la dependencia de la senda que en este caso se manifiesta como una relación entre el avance de las capacidades institucionales pasadas y los resultados del desarrollo en el presente. Es decir, con los rezagos se pretende capturar el efecto que las mejoras pasadas en las capacidades institucionales (políticas, institucionales, técnicas o administrativas) pueden tener en el desempeño del índice de desarrollo humano, en el presente y el futuro.

Por un lado, algunas variables como rendición de cuentas y control de la corrupción, vinculadas con el factor político de las capacidades institucionales, tienen efectos positivos y negativos respectivamente sobre el avance del IDH en Centroamérica y República Dominicana. Por su parte, la variable de estabilidad política (también vinculada al factor político) tuvo un impacto positivo, pero no significativo en la estimación. Asimismo, en lo que se refiere a los aspectos institucionales de las capacidades, llama la atención que el control de la corrupción presente en la estimación un efecto negativo y significativo sobre el desarrollo humano, lo cual implicaría que los actos dolosos del sector público benefician la senda de desarrollo. Aunque se espera que la corrupción afecte negativamente al desarrollo, existe literatura que analiza la hipótesis de que para niveles dados de actividad económica y estado de la burocracia pública, la corrupción puede impactar positivamente en el desarrollo, aunque sea en el corto plazo, en especial en contextos de baja o nula institucionalidad (Blackburn, Bose y Haque, 2006; Saha y Ben Ali, 2017).

De igual manera otras variables de esta dimensión de las capacidades, como calidad de la regulación, tienen un impacto positivo, pero insignificante en términos estadísticos para el desempeño de los miembros de la integración centroamericana. Como se comentó en la sistematización de las capacidades institucionales, parte de las dimensiones y factores de estas capacidades dependen de sus aspectos internos, como la capacidad técnica y la eficacia administrativa. El Cuadro 4 resume las variables, sus sentidos (signos) y significancia estadística.

Cuadro 4
Variables de la estimación y signos estadísticos

Dimensión	Factores	Variables	Signo	Significancia
Externa o relacional	Político	Voz y rendición de cuentas	+	Sí (al 5%)
		Estabilidad política	-	No
		Imperio de la ley	+	Sí (al 10%)
	Institucional	Control de la corrupción	-	Sí (al 1%)
		Calidad de la regulación	+	No
		Inclusión en organismos	+	No
		Ubicación geográfica	+	Sí (al 1%)
Interna	Técnico	Capacidad estadística	-	No
		Efectividad del gobierno	+	Sí (al 1%)
	Administrativo	Servicio civil	+	Sí (al 1%)

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la estimación estadística.

En lo que respecta a la efectividad del gobierno, indicador asociado con la cuestión técnica, tiene efectos positivos sobre el índice de desarrollo. Del mismo modo, el hecho de ostentar una mayor capacidad estadística o mejor burocracia, asociadas a la cuestión técnica y administrativa de las capacidades institucionales, tienen efecto negativo (no significativo) y positivo (significativo) sobre el IDH respectivamente. En este caso, si bien es no significativo estadísticamente, el signo negativo del indicador de capacidad estadística podría leerse desde una óptica también tratada en la literatura sobre administración pública que indica que, en ciertos escenarios, la disponibilidad de datos y su procesamiento para la toma de decisiones pueden complejizar el ciclo de políticas públicas en sí mismo (Mulgan, 2005) y con ello obstaculizar parcialmente el proceso de desarrollo. Por último, la participación en órganos de cooperación distintos al SICA, como parte del factor institucional de las capacidades, tiene un impacto positivo pero no significativo sobre el desarrollo, por lo que se puede inferir que en el futuro la adhesión de Costa Rica a la OCDE puede marcar diferencias, por las externalidades positivas en materia de institucionalidad que supone el ingreso como miembro de pleno de un país a un organismo cuyos miembros son economías industrializadas de alto nivel de desarrollo.

Con el objetivo de probar la hipótesis de una “clusterización” de la institucionalidad, se incluyeron en la especificación final dos *dummies* sobre la pertenencia o no al Triángulo Norte de Centroamérica. Estas variables ficticias se calibraron con una tercera *dummy* de ubicación geográfica sobre la no pertenencia al istmo centroamericano para el caso de la nación dominicana. La *dummy tri_norte*, que identifica a Guatemala, Honduras y El Salvador como miembros de esta subregión, se muestra con signo positivo y significativa al 99% de confianza. Aunque estos países tienen retos comunes de institucionalidad -que se reflejan en sus niveles de violencia e inestabilidad, así como en sus problemas de continuidad en la ejecución de sus políticas públicas (Vives, 2018)-, este resultado del modelo permite intuir que también es posible que los beneficios del proceso de integración en la trayectoria del desarrollo humano de los miembros del SICA (estudiada a través de la interacción con distintas capacidades institucionales reflejadas en los datos) han evitado que el efecto de clusterización afecten aún más su desempeño y que, por tanto, su situación se diferencie respecto al resto de países que participan del proceso de integración centroamericano.

Por último, de la estimación seleccionada, el indicador *rho* asume un valor de 0.58, lo que implica que el 58% de los cambios en la variable dependiente se podrían asociar con la evolución del rezago de las variables explicativas. Interpretando este resultado a la luz de la teoría institucional, sugiere que en la evolución de los arreglos institucionales que hacen posible el proceso de integración y el desarrollo en Centroamérica se ajustan relativamente bien al concepto de dependencia institucional, por lo que una de las pocas estrategias disponibles para fortalecer las capacidades institucionales en el marco de la integración es mejorar los indicadores que determinan una buena calidad institucional, esperando que estas capacidades incidan en el futuro próximo sobre la trayectoria de desarrollo.

Conclusiones y perspectivas institucionales para la integración

Este documento analizó la integración regional como un potenciador de las capacidades institucionales, entendidas como las habilidades y conocimientos disponibles de los Estados para incidir en la interacción social por medio de diversos instrumentos, como la regulación, el imperio de la ley, el control de la corrupción, la capacidad estadística o la calidad burocrática de sus servidores públicos. Desde esta perspectiva,

A pesar de los esfuerzos y de los avances posibles, los resultados institucionales siguen siendo dispares, lo cual es un indicio de que existen brechas importantes en el desarrollo institucional.

se asume que el fin último de las acciones públicas es alcanzar el bienestar económico y social expresado en un mayor desarrollo humano.

Es importante señalar que, por la naturaleza de la información empleada, tratándose de índices contruidos con base en fuentes secundarias, así como estimaciones propias para algunos indicadores, este estudio tiene un carácter exploratorio y es susceptible de mejoras conforme se fortalezcan las fuentes de datos que reflejen los distintos factores y dimensiones que componen las capacidades institucionales de los Estados. A partir de estas intuiciones fue posible sistematizar una serie de indicadores en Centroamérica y República Dominicana para modelar la interacción de estos factores con el proceso de integración centroamericana y, a su vez, deducir algunas líneas de análisis relevantes sobre dicho proceso de cara a su impacto en el desarrollo humano de la región. En algunos de los indicadores revisados los países analizados muestran avances significativos, en otros el rezago es palpable.

A pesar de los esfuerzos y de los avances posibles, los resultados institucionales siguen siendo dispares, lo cual es un indicio de que existen brechas importantes en el desarrollo institucional, en particular si este se entiende como el desarrollo de mejores capacidades institucionales para lograr el desarrollo humano. Sin embargo, las divergencias que se denotan a partir de este esfuerzo de diagnóstico pareciera que no apuntan a una "institucionalidad clusterizada" en el sentido de Glawe y Wagner (2021), quienes hallaron que en la Unión Europea hay patrones de desarrollo institucional diferenciados para países enclavados en determinados espacios geográficos. Según los resultados de este trabajo, para el caso de Centroamérica existen estadios de desarrollo de las capacidades institucionales que se deben más al desempeño individual de los países en distintos aspectos (Longo, 2009; Iacoviello y Strazza, 2014) que a alguna especie de dinámica grupal que ocurre en torno a la institucionalidad del desarrollo propiciada por el proceso de integración en la región de Centroamérica, lo que acentúa las diferencias entre pares, pero no genera efectos de clúster significativos al menos estadísticamente (por ejemplo, Triángulo Norte y Sur, o la no pertenencia al istmo). Aunque entre los países hay proximidad geográfica y escenarios económicos e institucionales parecidos, todavía persisten niveles de desarrollo y calidad institucional diferenciados, lo que sugiere que es posible aprovechar mejor las virtudes del proceso de integración para impulsar avances en las capacidades institucionales que redunden en la trayectoria de desarrollo de los países de la región.

En virtud de lo anterior, urgen estrategias específicas impulsadas en el ámbito regional que ataquen las debilidades del sistema político, la calidad y capacidad de las instituciones y sus burocracias profesionales. Todo esto con el objetivo de beneficiar a los Estados del SICA y fortalecer el proceso de integración regional por medio de más y mejores capacidades institucionales, entendiendo que su reforzamiento puede coadyuvar a elevar la calidad de proceso de integración mismo y, con ello, a elevar las perspectivas de desarrollo humano de países con claras afinidades de distinta naturaleza.

Notas

(1) Esta es la traducción más fidedigna del concepto “State capacity” utilizado en la literatura anglosajona. En su uso en español, las “capacidades institucionales” podrían diferir ligeramente de las “capacidades estatales”. No obstante, en ambos casos atañen a la capacidad de los Estados de vincularse y actuar interna y externamente en distintas esferas del quehacer público, por medio de aptitudes políticas, institucionales, técnicas y administrativas.

(2) Para esta investigación se consideran: Costa Rica (CRI), El Salvador (SLV), Guatemala (GTM), Honduras (HND), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN) y República Dominicana (DOM). Se emplean claves ISO para nombrar a los países.

(3) La teoría neoinstitucionalista se refiere a este pasado institucional y su incidencia en el desarrollo de los países como “dependencia de la senda” (path dependence).

(4) Por ejemplo, un análisis reciente de los beneficios de la integración regional en las instituciones en Asia se encuentra en Kibik, Khaiminova y Belous (2021).

(5) A pesar de que República Dominicana no se encuentra en el mismo centroamericano, pudo integrarse con relativo éxito al grupo, debido a sus similitudes y objetivos comunes con los países ubicados en dicho espacio geográfico.

Bibliografía

- Acemoglu, D.; García-Jimeno, C.; y Robinson, J. A. (2015), “State Capacity and Economic Development: a Network Approach”, en *American Economic Review*, Vol. 105 N° 8, pp. 2364-2409.
- Acemoglu, D.; Johnson, S.; y Robinson, J. A. (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation”, en *American Economic Review*, Vol. 91 N° 5, pp. 1369-1401.
- Aitkenhead, R. (2004), “Tendencias y características de las estrategias empresariales, en el contexto del proceso de integración económica centroamericana”, en *La integración centroamericana: beneficios y costos; documento síntesis*, México, SICA; CEPAL.
- Balassa, B. (1966), *Toward a Theory of Economic Integration*, New York, Praeger.

- Beck, N. y Katz, J. (1995), "What to Do (and not to Do) with Time-Series Cross-Section Data", en *American Political Science Review*, Vol. 89 N° 3, pp. 634-647.
- Blackburn, K.; Bose, N.; y Haque, M. (2006), "The Incidence and Persistence of Corruption in Economic Development", en *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 30 N° 12, pp. 2447-2467.
- Bruszt, L. y Campos, N. F. (2019), "Economic Integration and State Capacity", en *Journal of Institutional Economics*, Vol. 15 N° 3, pp. 449-468.
- Caldentey, P. (2014), "Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana", México, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas; N° 156).
- Carrillo, F. (2016), "Los modos de las políticas de la integración centroamericana", en *Revista de Derecho*, N° 20, pp. 31-46.
- Cingolani, L. (2013), "The State of State Capacity: a Review of Concepts, Evidence and Measures", Maastricht, Maastricht University; Agence Française de Développement; United Nations University (UNU-MERIT Working Paper Series), pp. 2013-2053.
- Cortázar, J. y Lafuente, M. (2014), "Resumen ejecutivo", en *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, J. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), Washington, BID, pp. XXI-XXVI.
- Domorenok, E.; Graziano, P.; y Polverari, L. (2021), "Introduction: Policy Integration and Institutional Capacity: Theoretical, Conceptual and Empirical Challenges", en *Policy and Society*, Vol. 40 N° 1, pp. 1-18.
- Dosenrode, S. (2008), "On Culture and Regional Integration", Aalborg, Aalborg University. Department of History, International and Social Studies. Center for Comparative Integration Studies (CCIS Research Series: Working Paper; N° 8).
- Escaith, H. y Paunovic, I. (2003), "Regional Integration in Latin America and Dynamic Gains from Macroeconomic Cooperation", Santiago, CEPAL (Serie Macroeconomía del Desarrollo; N° 24).
- Glawe, L. y Wagner, H. (2021), "Convergence, Divergence, or Multiple Steady States? New Evidence on the Institutional Development within the European Union", en *Journal of Comparative Economics*, Vol. 49 N° 3, pp. 860-884.
- Grindle, M. S. (2010), "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", Cambridge, Harvard Kennedy School (HKS Faculty Research Working Paper Series).
- _____ (2012), *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.

- Grindle, M. S. y Hilderbrand, M. E. (1995), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en *Public Administration and Development*, Vol. 15 N° 5, pp. 441-463.
- Gomide, A.; Pereira, A. K.; y Machado, R. (2018), "The Concept of State Capacity and its Operationalization in Empirical Research", paper presented at the 1st International Workshops on Public Policy T02W13, Policy Capacity: Determinants and Effects, Session 2 Capacity: Theories and Concepts, organized by International Public Policy Association at University of Pittsburgh, June 26-28.
- Hanson, J. K. y Sigman, R. (2013), "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research", paper presented at the 107th Annual Meeting of the American Political Science Association "The Politics of Rights", Seattle, United States, September 1-4.
- Hinojosa-Ojeda, R.; Robinson, S.; y Lewis, J. D. (1995), "Regional Integration Options for Central America and the Caribbean after NAFTA", en *The North American Journal of Economics and Finance*, Vol. 6 N° 2, pp. 121-148.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2014), "Diagnóstico del servicio civil en América Latina", en *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, J. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), Washington, BID, pp. 13-60.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2011), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", en *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 3 N° 2, pp. 220-246.
- Kibik, O.; Khaiminova, I.; y Belous, K. (2021), "Impact of Integration Process for Development of Economic Agents", paper presented at the International Conference on Business, Accounting, Management, Banking, Economic Security and Legal Regulation Research, Kyiv, Ukraine, August 26-27.
- Lindvall, J. y Teorell, J. (2016), "State Capacity as Power: a Conceptual Framework", paper presented at the Seminar on the State and Capitalism since 1800, Harvard University, Cambridge, United States, October 7.
- Longo, F. (2006), "Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil", en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, K. Echebarría, Washington, BID.
- _____ (2009), "Informe de síntesis", en *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana*, Francisco Longo (coord.), Guatemala, AECID; FLACSO; SICA, pp. 1-28.
- Mulgan, G. (2005), "Government, Knowledge and the Business of Policy Making: the Potential and Limits of Evidence-Based Policy", en *Evidence and Policy: a Journal of Research, Debate and Practice*, Vol. 1 N° 2, pp. 215-226.

- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pedersen, T. (2002), "Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration", en *Review of International Studies*, Vol. 28 N° 4, pp. 677-696.
- O'Donnell, G. (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5 N° 1, pp. 55-69.
- Oliva, J. (2005), "Los beneficios económicos del proceso de integración centroamericana", en *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, N° 104, pp. 207-239.
- Parrado, S.; Del Pino, E.; Molina, I.; y Colino, C. (2007), *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parrado, S. y Salvador, M. (2011), "The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 77 N° 4, pp. 687-712.
- Peters, B. G. (2003), "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27, octubre, pp. 7-32.
- Platero, W. (2017), "Participación social, democracia e integración centroamericana en el siglo XXI", en *Revista Conjeturas Sociológicas*, Año 5 N° 13, mayo-agosto, pp. 81-97.
- Saha, S. y Ben Ali, M. S. (2017), "Corruption and Economic Development: New Evidence from the Middle Eastern and North African Countries", en *Economic Analysis and Policy*, Vol. 54, June, pp. 83-95.
- Schmitter, P. (1970), "A Revised Theory of Regional Integration", en *International Organization*, Vol. 24 N° 4, pp. 836-868.
- Schonfelder, N. y Wagner, H. (2016), "Impact of European Integration on Institutional Development", en *Journal of Economic Integration*, Vol. 31 N° 3, September, pp. 472-530.
- Soifer, H. (2012), "Midiendo la capacidad estatal en la América Latina contemporánea", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32 N° 3, pp. 585-598.
- Suominen, K. (2008), "Monitoring Regional Integration: the Case of Central America", en *Governing Regional Integration for Development*, A. Estevadeordal, P. De Lombaerde y K. Suominen (eds.), Aldershot, Ashgate Publishing, pp. 57-84.
- Tomiak, R. y Millán, J. (2002), *Sustainability of Reform in Central America: Market Convergence and Regional Integration*, Washington, BID. Infrastructure and Financial Markets Division.
- Vives, J. (2018), "La continuidad de las políticas públicas en El Salvador: las políticas de seguridad ciudadana ante el fenómeno de las pandillas", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 75 (La Alta Gestión Pública en los Centros de Gobierno), pp. 108-122.

La prolongada crisis sociopolítica chilena: análisis e interpretaciones 1997-2020

Francesco Emmanuel Penaglia Vásquez

Francesco Emmanuel Penaglia Vásquez

Administrador público por la Universidad de Santiago (Chile), Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado (Chile), y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Se desempeña como académico en el Departamento de Política y Gobierno en la Universidad Alberto Hurtado. Es director de la Revista Encrucijada Americana e investigador principal del proyecto “La reorganización popular 2011-2019: imaginarios, organización y politización de los actores impugnadores”. Ha publicado en coautoría “El conflicto estudiantil chileno y sus efectos políticos”, “Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder”, “Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista”, “Subversión del orden transicional: del oscurantismo posdictatorial a la esperanza”, entre otros.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: fpenaglia@uahurtado.cl

La prolongada crisis sociopolítica chilena: análisis e interpretaciones 1997-2020*

Este artículo realiza una revisión teórica de las principales interpretaciones efectuadas por las ciencias sociales y humanas sobre la revuelta popular chilena de 2019-2020 y sus antecedentes enmarcados en una prolongada crisis sociopolítica. Para ello, el documento se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se realiza una caracterización contextual de la revuelta popular, situándose como un fenómeno excepcional en la historia reciente. En segundo lugar, se presenta una revisión de los análisis tempranos (1997-2005), en los que la literatura comienza a dar cuenta de tensiones y problemáticas sociales. En tercer lugar, se expone una revisión de los análisis enmarcados en la aparición del conflicto social en Chile en el periodo 2011-2018 para, finalmente, identificar las lecturas centradas específicamente en la revuelta 2019-2020. La investigación se basó en la revisión de 135 libros, ensayos, artículos académicos e informes, además de una veintena de notas de prensa y reportajes. A partir de ello, se realizó un proceso de agrupación en torno a las tesis centrales presentadas por los autores. Este trabajo permite identificar tres aspectos: 1) los nodos centrales de las propuestas analíticas sobre el fenómeno en cada periodo, 2) las continuidades y discontinuidades analíticas entre periodos y 3) los nudos centrales del debate actual. Esta propuesta conjuga la presentación de interpretaciones, junto con la caracterización de fenómenos y antecedentes que permiten enmarcar contextualmente las discusiones.

Palabras clave: Administración en Situación de Crisis; Problema Social; Problema Político; Movimiento Social; Análisis Histórico; Chile

The Prolonged Chilean Sociopolitical Crisis: Analysis and Interpretations 1997-2020

This paper undertakes a theoretical review of the main interpretations made by the social and human sciences on the Chilean popular revolt of 2019-2020 and its antecedents framed in a prolonged sociopolitical crisis. To this end, the paper is structured in four sections. First, a contextual characterization of the popular revolt is carried out, placing it as an exceptional phenomenon in recent history. Second, a review of early analyzes (1997-2005) is presented, in which the literature begins to account for social tensions and problems. Third, a review of the analyzes framed in the appearance of social conflict in

Recibido: 30-12-2021. Aceptado: 30-09-2022.

(*) Este estudio es parte de la investigación doctoral del programa de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y ha sido financiado por el Proyecto N° DIP2020-8 de la Universidad Alberto Hurtado (Chile), titulado "Conflicto social y antagonismo: hacia la elaboración de una propuesta alternativa de interpretación".

Chile in the period 2011-2018 is performed to, finally, identify the readings specifically focused on the 2019-2020 revolt. The research was based on the review of 135 books, essays, academic articles and reports, in addition to a score of press releases and reports. From this, a grouping process was conducted around the central theses presented by the authors. This work allows us to identify three aspects: 1) the central nodes of analytical proposals on the phenomenon in each period, 2) the analytical continuities and discontinuities between periods, and 3) the central nodes of the current debate. This proposal combines the presentation of interpretations, together with the characterization of events and antecedents that allow the contextual framing of the discussions.

Key words: Crisis Management; Social Problem; Political Problem; Social Movement; Historical Analysis; Chile

Introducción

El 6 de octubre de 2019 se anunció en Santiago de Chile un alza del transporte en 30 pesos (4 centavos de dólar), ocasionando la molestia de los usuarios. Durante 12 días las manifestaciones se fueron intensificando, generando incidentes en distintas estaciones del metro. En este marco, el 18 de octubre se inicia una revuelta popular que duraría hasta el confinamiento por COVID el 18 de marzo de 2020, siendo uno de los períodos de conflicto social más extensos en la historia de Chile. Este fenómeno presentó algunas características específicas que lo distinguen de otros períodos de conflicto, entre ellas destacan:

1° Altos niveles de masividad en las concentraciones y marchas, congregando entre 1 y 2 millones de asistentes solo en Santiago y convirtiéndose en las más numerosas de la historia de Chile (CNN Chile, 2020). Según cifras de COES (2020) las actividades contenciosas aumentaron de 500 protestas por semestre promedio en el periodo 2009-2018, a más de 2.700 en el segundo semestre de 2019. A la vez que las acciones con repertorios violentos aumentaron de un promedio de 200 a cerca de 1.200.

2° Repertorios de acción directa, con numerosos episodios de contienda callejera a través de barricadas, interrupciones (o cortes) del tránsito de avenidas y calles, y daño a la propiedad pública y privada. En los primeros 28 días la empresa estadounidense Walmart registró 34 locales incendiados, 128 saqueados y más de 1.200 saqueos y resaqueos (Cárdenas, 2019). Esto se extendió a aseguradoras privadas de salud (ISAPRES), de pensiones (AFP), y farmacias. Las tres principales cadenas de farmacias registraron 183 locales saqueados,

atacados o quemados solo en los 20 primeros días de protestas. También se desarrollaron diversas acciones contra el transporte público: 79 estaciones de metro -de 136- sufrieron daños, muchas de ellas fueron destruidas e incendiadas totalmente (Urquieta, 2019).

3° Militarización y aplicación de Estado de excepción constitucional. En el contexto de las revueltas, el gobierno aplicó Estado de emergencia en 15 de las 16 regiones, medida que no era tomada desde la dictadura militar y que se aplica en caso de alteraciones al orden público y/o daño o peligro a la seguridad nacional, restringiendo la libertad de reunión y locomoción. Bajo el Estado de emergencia el orden público quedó en manos militares, que decretaron toque de queda en la mayor parte del país.

4° Violaciones de Derechos Humanos. Es posible identificar el fallecimiento de 34 personas, además de diversas denuncias consignadas en informes de organismos internacionales como Naciones Unidas, Amnistía Internacional y Human Rights Watch (Arellano ...[et al], 2019). Según cifras del Instituto Nacional de Derechos Humanos, al 18 de febrero de 2020 se reportaban 3.765 personas heridas, 445 con trauma ocular y 2.122 con heridas por disparos. A su vez, se consigna la visita a 10.365 detenidos, de los cuales 1.835 denunciaron violaciones a los derechos humanos, 197 violencia sexual y 520 torturas (INDH, 2020).

5° Resignificación de la memoria histórica. Destaca un gran número de repertorios de lucha orientados a la reapropiación de espacios públicos. 1.350 monumentos sufrieron modificaciones y daños, de los cuales cerca de 100 resultaron severos. Como destacó Martínez (2019), en Plaza Italia, el epicentro de las manifestaciones de la capital, la gran mayoría de las estatuas pertenecientes a conquistadores colonizadores o próceres asociados a la historiografía conservadora fueron dañadas, mientras que monumentos de personajes asociados a lo popular como Manuel Rodríguez no sufrieron averías. Otros elementos simbólicos relevantes fueron renombrar calles y espacios, la creación y uso de una bandera nacional alternativa de luto (negra con blanco) y la musicalización de la protesta a partir de artistas como Víctor Jara y Los Prisioneros, íconos de la Unidad Popular o la resistencia a la dictadura militar.

6° Validación social de la protesta y -en menor medida- aumento en la valoración de la violencia como mecanismo de protesta a partir de la construcción de un relato en torno al concepto “primera línea”¹. A su vez, en términos generales, destacó el apoyo transversal hacia

Pese al asombro de los medios de comunicación y actores políticos, durante más de dos décadas se desarrollaron extensos debates en las ciencias sociales y humanas chilenas a partir de distintos fenómenos que, tempranamente, fueron caracterizando una crisis sociopolítica.

las protestas. Como muestra, según la encuesta Pulso Ciudadano de Activa Research (2019) el 23 de octubre de 2019 el 83,6% de la población estaba “muy de acuerdo” con las manifestaciones. A marzo de 2020, pese al COVID, estas cifras no disminuyeron de un 66% de apoyo en la encuesta CADEM (2020).

7° Apertura de un proceso constituyente. Como respuesta del sistema político, el día 15 de noviembre de 2019 la mayoría de los partidos políticos firmaron un “Acuerdo por la Paz y una nueva Constitución” en el que se acordó un proceso de dos años para reformular la constitución vigente desde la dictadura. El acuerdo contempló un plebiscito de entrada para elegir el mecanismo, desarrollado el 25 de octubre de 2020 con un 50,95% de participación electoral, dando como resultado un 78,28% para la opción “apruebo” (cambiar la constitución), junto con un 79% favorable a que ello sea realizado por una convención constitucional 100% electa. En este marco, los días 15 y 16 de mayo de 2021 se realizaron las elecciones de convencionales, con un 41,51% de participación electoral, donde las dos grandes coaliciones de la transición obtuvieron una representación del 26,8% en el caso de Vamos Chile (coalición que unió a toda la derecha) y de un 18,1% en el caso de la lista del apruebo que agrupaba a los expartidos de la Concertación². El resto de los 138³ convencionales electos provinieron en un 20,2% de apruebo dignidad, que agrupó al Frente Amplio y el Partido Comunista, y un 34,7% de diversas listas de independientes, entre las que destacó la Lista del pueblo con 18,8% de constituyentes electos.

En este contexto de revuelta, gran parte de la cobertura internacional en los medios de comunicación (CNN Chile, diario País, BBC, entre otras) realizaron reportajes problematizando cómo el país de mayor crecimiento económico de Latinoamérica y mayor estabilidad política “inesperadamente” sufría una revuelta popular de estas características. En la misma línea, analistas y políticos caracterizaron el fenómeno como sorpresivo o “terremoto social” (CNN Chile, 2019). El 20 de octubre de 2019 el diario La Tercera titulaba “La crisis que nadie previó”, mientras que el presidente Sebastián Piñera señalaba “no lo vi venir”.

Pese al asombro de los medios de comunicación y actores políticos, durante más de dos décadas se desarrollaron extensos debates en las ciencias sociales y humanas chilenas a partir de distintos fenómenos que, tempranamente, fueron caracterizando una crisis sociopolítica. En este marco, el estudio busca dar cuenta de las aportaciones y debates de la literatura entre 1997 y 2020, relevando tres coyunturas críticas:

1997 y los primeros síntomas de la crisis, 2011 y la expansión de la crisis y del conflicto social, 2019 y la revuelta popular. Para ello fueron revisados 135 documentos. En el artículo se conjugan la presentación y agrupación de las tesis centrales, enmarcándolas con antecedentes y datos sobre ciertos fenómenos sociopolíticos.

1. Primeros aportes y análisis al estudio del conflicto en Chile (1997-2006): desigualdad, malestar y transición

Un primer eje de análisis y estudios comenzó a desarrollarse en la década de los 90 en torno a los efectos del modelo neoliberal. Así, un grupo importante de intelectuales (Contreras, 1999; Gárate, 2012; Heresi y Ffrench-Davis, 2011; Larrañaga y Valenzuela, 2011) centraron sus trabajos en la historia del neoliberalismo chileno y, algunos, en enfatizar en la desigualdad como la problemática principal del orden transicional. De esta forma, si bien durante los siete primeros años de la posdictadura (1990-1996) la economía había crecido 6,6% del PIB y la pobreza disminuyó del 38,6% al 21,7% en 1998 (Gárate, 2012: 381), no ocurrió lo mismo con la desigualdad. Como señala Contreras (1999), mientras que en 1990 el 20% más pobre obtenía el 3,59% de los ingresos y el 20% más rico el 60,07%; en 1996 las cifras eran similares: 3,55% pertenecía al quintil más pobre y 60,03% el más rico. Este hecho se haría extensivo para el periodo 1990-2003 y posteriores⁴.

Por otro lado, los buenos resultados económicos se detuvieron a partir de 1998 en el marco de la crisis asiática, llegando a un decrecimiento de 0,4 en el año 1999, profundizando la producción académica en torno al neoliberalismo y la desigualdad. Durante este periodo uno de los estudios más relevantes fue el "Mapa actual de la extrema riqueza en Chile", desarrollado por Hugo Fazio (1997), mostrando la tendencia monopolista y concentradora de una nueva clase capitalista configurada durante la dictadura con apoyo estatal (financiamiento, subsidios, privatizaciones). Este trabajo muestra, por un lado, la alianza de esos grupos con el capital transnacional, vinculándose preferentemente al sector exportador, y por otro, la ampliación del modelo, la concentración y consolidación de esta nueva clase capitalista, debido principalmente a la ampliación del acceso a los mercados financieros mundiales.

A su vez, por esos años se estructura un segundo eje de análisis en torno al proceso de modernización capitalista y los efectos que ello habría generado en una serie de emergentes fenómenos sociales tales como malestar, consumo e individualismo. Un estudio

Chile estaba generando un modelo centrado en la supremacía de la modernización económica, pero provocando desconexiones en ámbitos sociales, políticos y culturales, lo que iría acumulando malestar social e inseguridad.

central en esta línea fue desarrollado por Eugenio Ortega, Pedro Güell y Norbert Lechner en el marco del informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1998 denominado "las paradojas de la modernización". Dicho informe indicaba que Chile estaba generando un modelo centrado en la supremacía de la modernización económica, pero provocando desconexiones en ámbitos sociales, políticos y culturales, lo que iría acumulando malestar social e inseguridad. Además, futuros informes mostrarían una creciente valoración del conflicto social. Como muestra el informe PNUD de 2004, ante la pregunta "qué hacer ante los conflictos", la percepción positiva a que estos se expresen y manifiesten públicamente cambió en 14 puntos solo en tres años, elemento que fue leído como uno de los primeros síntomas de "pérdida" de miedo a los 17 años de dictadura.

Junto con las incipientes tesis del malestar e individualismo, aparece en la literatura chilena el énfasis en los procesos de subjetivación neoliberal. En este marco, los ensayos de Tomás Moulian dan cuenta de la configuración del "ciudadano credit-card" orientado al consumo y la deuda. En su libro "Chile actual. Anatomía de un mito" también se pueden rastrear elementos de un tercer nudo de interpretaciones del periodo. En dicho texto se cuestiona el proceso de "transición" construido a partir del silencio, el blanqueo, la aceptación y la complicidad de la Concertación con el proyecto pinochetista. Este blanqueo debía hacer de Pinochet una figura necesaria, sustentada en "razones de Estado", renunciando al pasado -y a la justicia-; implicaba rescatar el modelo económico y construirlo como consenso, lo que para Moulian significaba la presunta desaparición de las divergencias. En sus palabras, "la gran novedad discursiva del Chile Actual, tiene estrecha relación con las estrategias de blanqueo, con la construcción de la imagen del Chile Modelo. Forma parte de la fabricación de un montaje, el del milagro de Chile" (Moulian, 1997: 37-38).

Este cuestionamiento a la transición, que venía siendo planteado tempranamente por sectores de izquierda no convergentes en la concertación e intelectuales críticos (Salazar, 1992; Salazar y Grez, 1999; Agacino, 1997; Goicovic, 1996), tuvo un fuerte eco en la sociedad de la época y se enmarca en un extenso debate sobre la transición. En este contexto se desarrolla una amplia literatura (Huneeus, 1997; Portales, 2000; Menéndez-Carrión y Joignant, 1999; Heine, 2001; y Correa ...[et al], 2001) centrada en reflexionar sobre los déficits democráticos de la posdictadura, la construcción política de consensos con predominio

ideológico neoliberal, y la falta de voluntad política para superar una democracia limitada por la constitución de la dictadura. Buena parte de estos análisis tienen sus orígenes en el aporte temprano de Manuel Antonio Garretón (1989) en torno a los enclaves autoritarios de la constitución de 1980⁵ y su impacto en el carácter incompleto de la transición. A ello, como destaca posteriormente Siavelis (2009), se habrían sumado una serie de enclaves transicionales⁶.

Así, 1997 se sitúa como un hito de inflexión en la posdictadura a partir de la confluencia entre: cuestionamientos al éxito del modelo (crisis asiática, concentración y desigualdad); malestar, individualismo y tensiones socioculturales manifestados en los distintos informes del PNUD; tensiones políticas vinculadas a la perduración de una “democracia” con rasgos autoritarios.

Adicionalmente, en este mismo periodo se observa una pérdida de apoyo político a los partidos gobernantes y una paulatina crisis de las instituciones. En las elecciones presidenciales de 1999 la concertación perdió 1 millón de votos -por el aumento de la abstención-, lo que dejó a la derecha chilena a menos de 200 mil votos de volver al poder. Desde entonces, esa creciente abstención electoral ha generado que desde el año 2013 no hayan existido elecciones de ejecutivo o legislativo que superaran el 50% de participación.

2. La emergencia del conflicto social, continuidades y nuevas interpretaciones (2011-2019): neoliberalismo, politización extrainstitucional y expectativas

Desde el año 2006 se da inicio a un nuevo fenómeno en la posdictadura: la expansión de las protestas. En este contexto destacaron “la revolución pingüina” en lo estudiantil, los contratistas del cobre en lo laboral y la proliferación de conflictos socioambientales en diversos lugares del país. Este fenómeno tuvo un aumento significativo en masividad desde el 2011. Según estudios del PNUD (2012)⁷ el número de manifestaciones se cuadruplicó, pasando de 1.773 en 2009 a 6.938 en 2011, y las alteraciones al orden público aumentaron nueve veces, de 237.572 en 2009 a 2.194.973 en 2011. Desde entonces han existido diversos conflictos sociopolíticos expresados en una pluralidad de temáticas, entre las que cuentan:

1° Conflictos por la reproducción de la vida (Gaudichaud, 2015; Penaglia, 2016), eje caracterizado principalmente por el movimiento estudiantil desde el 2006, pero en el que se integra la lucha por el sistema de pensiones, salud y de pobladores.

2° Radicalización etnonacional y territorial mapuche desde mediados de los años noventa. Estudios como el de Rojas Pedemonte y Miranda (2017) evidencian una radicalización en los repertorios de lucha desde el 2011.

3° Territoriales-ambientales (González ...[et al], 2015; Fuenzalida y Quiroz, 2012) vinculados a la lucha contra el extractivismo y los efectos contaminantes en comunidades como los casos de Pascua Lama 2005-2006, 2013, Mehuín 2006, Caimanes 2010, Castilla 2010, Hidroaysén 2011, Freirina, 2012, Chiloé 2016, Quinteros-Puchuncaví 2018-2019.

4° Regionalistas (Delamaza y Thayer, 2016; Delamaza, Thayer y Gaete, 2015; y Penaglia ...[et al], 2015) caracterizados por reivindicaciones y demandas de zonas -generalmente- extremas, que tienen como eje articulador el abandono del poder central, acompañado de dificultades en lo económico como los casos de Calama 2010-2013; Magallanes 2011; Aysén 2012; Tocopilla 2012.

5° Laborales, principalmente en sectores de *retail*, subcontratados, minería, sector público y profesores. En este eje, como muestran los datos de COES (2018), entre 2005 y 2017 se duplicó el número de trabajadores sindicalizados, mientras que entre 2010 y 2016 aumentaron tanto las huelgas legales del sector privado, como las del sector público y las extralegales privadas.

6° Feministas, proceso potenciado desde 2015 a partir de fenómenos globales como “ni una menos”, la lucha en favor de los derechos reproductivos (aborto) y contra el acoso. A partir de ello, durante el 2018 se desarrollaron diversas tomas universitarias y luchas articuladas a nivel nacional, posicionándose también otras agendas relativas al ámbito mujer-trabajo, o agendas de género que se han integrado con redes LGTBI. Adicionalmente, como develan algunos estudios (León, 2021; Ibaceta, 2020), el movimiento feminista constituido como horizonte utópico ha permeado distintas expresiones del campo popular integrándose transversalmente en luchas por salud, vivienda, pensiones, territoriales, estudiantiles, ambientales, indígenas, laborales, entre otras.

En este contexto, desde la expansión fenomenológica de movimientos y conflictos sociales, se generaron distintas producciones académicas. En primer lugar, se observa una proliferación de estudios centrados específicamente en casos, y por tanto no enmarcados en una interpretación general de la sociedad chilena. La producción sobre el movimiento estudiantil fue la de mayor

Más allá de estas continuidades en la caracterización del modelo neoliberal chileno, se desarrollaron interpretaciones teórico-analíticas de tipo holísticas, centradas en la acumulación y su vinculación con el conflicto.

desarrollo (Avendaño, 2014; Espinoza y González, 2014; Segovia y Gamboa, 2012; Vera, 2013; Zepeda, 2014; Rifo, 2013; Montero, 2018; Paredes, Ortiz y Araya, 2018).

En segundo lugar, en el año 2013 el ministerio de educación definió el eje “conflicto y convivencia en Chile” como área estratégica para el “Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias”. Así, a través de concurso, un consorcio de universidades públicas y privadas creó el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), con un financiamiento de cerca de 5,8 millones de dólares para el periodo 2014-2018 (renovado hasta el 2023). La producción del COES se ha centrado en: estudios de caso e investigaciones sobre temas específicos laborales, migratorios, género, estudiantil, territorial, entre otros; o bien, en producciones en las que no se observa una tesis interpretativa holista y común sobre el periodo de conflictos en Chile. Más allá de ello, en la producción del COES destacan algunos estudios cuantitativos y generales como los del Observatorio de Conflictos (2017, 2018 y 2020) o el Informe Anual Observatorio de Huelgas Laborales (2015-2019).

Finalmente, se observa una producción que vincula el conflicto social junto con las propuestas analíticas tempranas del periodo 1997-2014, interpretando estos distintos fenómenos en un marco de crisis sociopolítica. De esta forma, se observan continuidades y profundización de las tesis previas.

2.1 Neoliberalismo: procesos de acumulación y el encadenamiento con la subjetivación y los procesos políticos

Entre las tesis que se continúan, por ejemplo, Fazio (2012) define la desigualdad y los abusos del modelo como la principal causante de la conflictividad. En 2014, 2015 y 2016, el autor analiza la desigualdad y concentración de los grandes grupos económicos, actualizando el “Mapa de la Extrema Riqueza” y abordando otros temas centrales vinculados al proceso político, como las colusiones empresariales y el financiamiento-cooptación de los grupos económicos sobre el poder político. Destacan también durante ese periodo los estudios de Fundación Sol (2011), elaborados por Páez, Durán, Gálvez, Kremerman, y otros, en temas como la precariedad laboral y el modelo productivo, sindicalismo y negociación colectiva, endeudamiento en la educación, pensiones y sistema de seguridad social, además de estudios específicos sobre empleo, desigualdades y brechas en mujeres, migrantes e indígenas.

Este tipo de interpretaciones conecta los procesos de acumulación con un fenómeno de totalidad en el que, bajo el patrón de acumulación neoliberal, son integrados analíticamente otros fenómenos descritos en la literatura como subjetivación neoliberal y déficits democráticos.

Sin embargo, más allá de estas continuidades en la caracterización del modelo neoliberal chileno, se desarrollaron interpretaciones teórico-analíticas de tipo holísticas, centradas en la acumulación y su vinculación con el conflicto. En esta línea destacan aportes como los de Agacino (2013) o Gaudichaud (2015), quienes sostienen que el neoliberalismo habría generado una ofensiva del capital sobre el trabajo (capital/naturaleza, capital/comunidad) para restituir la tasa de ganancia y los procesos de acumulación ampliada -acumulación por desposesión en Harvey-. Para Gaudichaud el modelo chileno se habría sustentado en la extracción de una plusvalía “descomunal” anclada en un modelo primario-exportador extractivista, que habría generado “grietas múltiples que al calor de las movilizaciones que ha vivido el país desde los años 2006-2007 parecen haberse transformado en fisuras abiertas el 2011, con sus masivas luchas sociales y la irrupción en las calles de un descontento acumulado, particularmente en la juventud” (Gaudichaud, 2015: 22).

Este tipo de interpretaciones conecta los procesos de acumulación con un fenómeno de totalidad en el que, bajo el patrón de acumulación neoliberal, son integrados analíticamente otros fenómenos descritos en la literatura como subjetivación neoliberal y déficits democráticos.

De esta manera, lo que para el PNUD era un malestar difuso propio de la modernización (sin definirla explícitamente como neoliberalismo), en estas lecturas es en cambio la configuración de una subjetivación estructurada en el marco neoliberal a partir de procesos de individualismo, endeudamiento y mercantilización de la vida. A la vez que los “déficits democráticos” no serían más que el resultado de la captura hegemónica de poderes fácticos, corporaciones y el poder de las clases dominantes.

En esta línea, en la relación neoliberalismo - subjetivación, para Bruna del Campo (2013) el conflicto tendría relación con los efectos del hiperliberalismo chileno, que habría provocado la despolitización de la esfera económica en conjunto con una “descapitalización” de la esfera política. En sus palabras, “hablo de hiperliberalismo en el sentido de la fase extrema del liberalismo económico, en la cual se produce el dominio irrestricto del capital financiero (...). Dimensiones que facilitan el predominio de las reglas del mercado” (*Ibid.*: 67). De esta manera, en la sociedad hiperliberalizada, el sujeto clase habría sido subsumido en una identidad difusa con

un radicalismo de la autonomía individual y múltiples identidades culturales y simbólicas que, ante la desaparición de lo colectivo y de lo político, se centrarían en el consumo y el mercado como mecanismo de canalización.

Por su parte, Carlos Ruiz y Giorgio Boccardo (2014) se centran en los rasgos del sistema de dominación neoliberal, el ascenso de los sectores dominantes y la estructura de los sectores subalternos -particularmente de franjas medias- que serían los portadores del malestar. El nudo central de la propuesta es un análisis de la estructura de clases de Chile identificando un cambio del orden nacional-popular (1938-1973) hacia el neoliberalismo. La estructura de clases neoliberal habría implicado la desprotección social, alterando la vida cotidiana y generando que la reproducción social y la vida recayera en costos elevados (mercantiles) para los individuos, incubando con ello malestar. En este marco, serían “los hijos de la modernización neoliberal” (estudiantes) los actores protagonistas de la conflictividad social en un escenario de descomposición de lo político, con una impugnación al “lucro, la modalidad subsidiaria de acción estatal, los modos de acumulación y conformación del poder bajo la modernización” (*Ibid.*: 36). En otros textos, Ruiz (2015) profundiza además en la dimensión política de la dominación neoliberal de la transición, la que habría buscado controlar la deliberación política suprimiendo lo social, imponiendo a toda costa la idea de consenso.

2.2 Crisis política institucional, repolitización de lo social y nueva subjetivación a partir del movimiento estudiantil

Buena parte de este grupo de explicaciones siguió la trayectoria de las argumentaciones tempranas sobre la transición, releyéndolas en clave conflictiva. En esta línea, los cerrojos institucionales de la democracia pactada (Atria, 2013) habrían generado el agotamiento de la matriz política Estado-céntrica, que tenía como elemento central a partidos políticos capaces de agregar y canalizar demandas sociales (Garretón, 2013). Esta incapacidad se habría provocado, debido a que el sistema electoral y el marco legal del sistema político garantizaban el empate entre las fuerzas electorales, lo que sumado a los quórum supramayoritarios habrían imposibilitado la capacidad de canalizar institucionalmente a las mayorías político-sociales y generar transformaciones al modelo político-económico heredado de la dictadura. En este contexto, el conflicto tendría que ver con una escisión entre la

Por ese entonces comenzaron a aparecer permanentemente acusaciones y denuncias de malversación, financiamiento irregular, utilización de información privilegiada, colusiones, entre otras, que en la mayoría de los casos no concluyeron en sanciones con pena de cárcel.

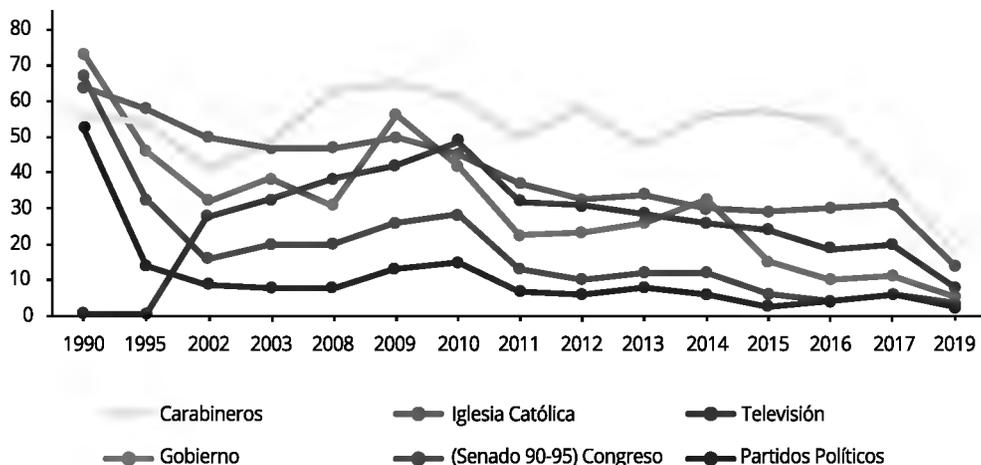
política y lo político, ante la “traición”, “claudicación” o “imposibilidad” de la élite transicional para generar cambios, lo que habría provocado la repolitización desde fuera del orden institucional y los partidos en clave de movimientos sociales con nuevos clivajes (Azócar, 2014; Figueroa, 2012). En este marco de interpretaciones vinculadas a lo transicional es posible identificar dos tendencias explicativas: 1) análisis sobre la legitimidad y representatividad; y 2) explicaciones orientadas a caracterizar el conflicto social como un cierre “por debajo y popular” de una transición inconclusa o bien de reorganización de lo popular.

En el primero se observa el número más amplio de explicaciones. Buena parte de la literatura se centró en aspectos como la crisis de representación y legitimidad (Garcés, 2012) y en cómo el fenómeno chileno, a su vez, estaría enmarcado en una crisis mundial de la democracia y la representatividad. En ella la mediación -en general- y los partidos políticos -en particular- tendrían cada vez mayores dificultades para conectar con la expansión de identidades. En esta línea, por cierto, la rigidez institucional de la constitución chilena y la transición pactada habrían profundizado este fenómeno mundial, ampliando el individualismo/consumismo y generando una crisis del proyecto histórico de relación entre política, economía, Estado y sociedad (Garretón, 2016: 14). En este marco, desconfianza, legitimidad y abstención, comenzaron a ser trabajados como un único fenómeno de la crisis de la política institucional, lo que además comenzó a ser estudiado como un proceso paradójico: el declive sostenido de la participación institucional desde 1997 junto con un incremento sostenido de la participación no institucional (movimientos sociales).

Adicionalmente abundaron investigaciones de tipo periodísticas en diversos libros (Monckeberg, 2015; Matamala, 2015; Matus, 2017; Tamayo y Carmona, 2019) donde se expusieron irregularidades, corrupción y asedio del poder económico sobre la política en el financiamiento, cohecho, o bien el control en áreas sensibles como educación, agua y pensiones. Por ese entonces comenzaron a aparecer permanentemente acusaciones y denuncias de malversación, financiamiento irregular, utilización de información privilegiada, colusiones, entre otras, que en la mayoría de los casos no concluyeron en sanciones con pena de cárcel.

En este escenario el seguimiento 1990-2019 de la encuesta de mayor tradición en Chile, elaborada por el Centro de Estudios Públicos (CEP), muestra la tendencia decreciente en la valoración y legitimidad de la mayoría de las instituciones.

Gráfico 1
Encuesta CEP 1990-2019



Fuente: elaboración propia con base en el seguimiento de la encuesta Estudio Social y de Opinión Pública, del Centro de Estudios Políticos - CEP (2022).

Se produjo un quiebre en la arquitectura del modelo, con su respectivo correlato en el funcionamiento político-económico transicional. En este contexto el movimiento estudiantil dotó a la "ciudadanía" de un "horizonte utópico" que permitió el derrumbe de las instituciones.

De esta manera, para autores como Alberto Mayol (2012) el fenómeno de protestas se debería a una crisis del modelo en la capacidad de legitimarse y relacionarse con lo social. La tesis es que a partir del 2011 se produjo un quiebre en la arquitectura del modelo, con su respectivo correlato en el funcionamiento político-económico transicional. En este contexto el movimiento estudiantil dotó a la "ciudadanía" de un "horizonte utópico" que permitió el derrumbe de las instituciones.

Así, la política y lo político se separaron, resultando en un movimiento estudiantil que sobrepasada la mirada Estado-céntrica para volverse protagonista de la política, pero desde fuera de la institucionalidad. A una línea similar llega Sanhueza (2014), quien sostiene que las luchas estudiantiles habrían marcado un antes y un después en los debates políticos, rompiendo el consenso bicoalicial de la transición y el modelo de gobernabilidad.

"(...) las fuerzas sociales que confluyen aquí lograron (si bien no generar una crisis estructural) poner en cuestión los mecanismos ideológicos en los cuales se construía sociedad -primacía del mercado, privatismo, derechos sociales limitados, subsidiariedad, etc.-, por un lado, y las formas mismas de control político de las coaliciones políticas respecto de las clases, grupos o fuerzas dominadas -cuestionamiento de la organización de la representación y de la legitimidad institucional del orden político: la constitución-" (Sanhueza, 2014: 186).

Así, en un marco de desafección, habrían surgido diversos grupos informales y organizaciones no tradicionales más flexibles, centradas mayoritariamente en temáticas posmateriales, más acotadas y “neotribales”, las que resignifican las nociones de grupo y sociabilidad.

A partir de ello, y de la reemergencia extrainstitucional de lo político, se estructura el segundo eje de interpretaciones de esta sección: la superación debajo de la transición. Para Aguirre y García (2015: 147) “el movimiento estudiantil rompe la clausura social establecida por la democracia consensual en Chile”. Otros, como Garcés (2012), argumentaron que el conflicto fue la repolitización extrainstitucional y de toma de la política por parte de una sociedad excluida durante la transición. Mientras que Gabriel Salazar (2013) caracterizó al fenómeno como un poder constituyente soberano, autónomo y desde abajo, de recuperación del proyecto histórico interrumpido por la transición neoliberal.

En este contexto se vuelven relevantes los procesos de subjetivación de “lo popular”. La historiografía social de Salazar y Garcés enfatizó en la reconstrucción del tejido social y la memoria popular, lo que habría provocado movimientos sociales “de nuevo tipo”, articulados sin un líder a través de asambleas. Así se habría reconstruido una ciudadanía no votante ni peticionista, sino deliberante, activa, participativa y desafiante que buscó ejercer soberanía en el microespacio, generando prácticas y políticas propias contra la ilegitimidad del modelo neoliberal.

También destacan en este eje quienes, sin hablar de transición desde abajo, centraron sus estudios en los procesos de repolitización de lo popular. En esta línea, algunos autores relevan las nuevas formas de militancia y organización (Valenzuela, 2013) o bien en subjetivaciones contrahegemónicas y discursos críticos de ruptura cultural y política en torno a las bases individualistas de la sociedad de mercado (Silva, 2012). A su vez, Penaglia (2016) caracteriza la reconfiguración de lo popular en una serie de organizaciones, colectivos y movimientos con discursos y proyectos de transformación y sus diferentes apuestas tácticas y estratégicas.

En una perspectiva diferente, para Gonzalo Delamaza (2016: 148) el conflicto se habría relacionado con la emergencia de nuevas identidades o una “nueva política” -principalmente juvenil- de rechazo al sistema político, pero no a lo político. Así, en un marco de desafección, habrían surgido diversos grupos informales y organizaciones no tradicionales más flexibles, centradas mayoritariamente en temáticas posmateriales, más acotadas y “neotribales”, las que resignifican las nociones de grupo y sociabilidad. Estos elementos son denominados por el autor como “sub-política”, es decir, luchas vinculadas a la vida cotidiana, más cercanas a temas personales que a grandes relatos

transformadores de cambiar el mundo, en los que no se buscaría la toma del poder, sino propiciar otras formas de poder.

De esta manera es posible observar un conjunto de interpretaciones que enfatizaron continuidades en torno a enclaves y déficit democráticos, pero que en general asignaron como un elemento convergente que la crisis de la política instruccional y los déficits democráticos implicaron un proceso de repolitización de lo social. De ahí en más ciertamente las interpretaciones son diversas en torno a las implicancias de la politización extrainstitucional, lo social o lo político. Algunos enfatizando en procesos vinculados a “sectores medios”, otros en la “larga memoria popular” o bien en la “transición desde abajo soberana y autónoma” y los nuevos clivajes y formas organizativas, discursos e identidades.

2.3 La privación relativa y las expectativas como detonante: ¿mecanismo o centralidad?

Para cerrar este ciclo, durante este periodo se observa una extensa y variada literatura que utilizó el cuerpo teórico de la privación relativa y la crisis de las expectativas como el elemento causal del conflicto social, o bien, como una dimensión de análisis intermedia que, encadenado a otras, explicaría los detonantes de la acción colectiva.

En un primer espacio, destaca una tradición conservadora de autores que tienen en común situarse normativamente en una valoración positiva de la transición y el modelo económico, destacando los avances en democratización, crecimiento económico y estabilidad. A partir de esta posición política normativa, para Oppliger y Guzmán (2012) el conflicto no estaría vinculado con un profundo malestar, pero sí a una crítica al sistema del orden capitalista. En sus palabras: “no hay evidencia de un deseo mayoritario de realizar cambios estructurales y del modelo escogidos en Chile (...). La mayoría de los chilenos parecen estar conscientes de los enormes avances que ha hecho el país en los últimos treinta años” (*Ibid.*: 13).

“Tal vez no nos encontramos frente a un asunto de inseguridades, sino de expectativas. Mayores expectativas, por cierto, alentadas por una sociedad que en términos generales ya ha logrado satisfacer necesidades y resolver problemas básicos. En suma, una sociedad que ha experimentado avances importantes en ámbitos clave, pero en la cual la gente observa que, junto con las posibilidades de aspirar a más, aumentan también las probabilidades de sufrir decepciones” (*Ibid.*: 26).

El conflicto social guardaría directa relación con la incapacidad de vincular una imagen de sociedad y de progreso, con la concreción real de este progreso en bienestar social, generando un incremento de la frustración y acentuando las acciones colectivas.

De esta forma, como señala Eugenio Tironi (2008), el conflicto social tendría relación con una “crisis del crecimiento” en la que el aumento de indicadores macroeconómicos no fue proporcional al incremento del bienestar. Así, el conflicto social guardaría directa relación con la incapacidad de vincular una imagen de sociedad y de progreso, con la concreción real de este progreso en bienestar social, generando un incremento de la frustración y acentuando las acciones colectivas. En una perspectiva similar, para Carlos Peña (entrevistado por Pablo Marín, 2015) el malestar provendría de que “buena parte de los estudiantes de hoy esperan encontrar en la educación superior los bienes que ella proveía cuando ellos estaban excluidos. Y hoy, cuando se incorporan, descubren que los títulos universitarios ya no confieren el lugar de prestigio que antes aseguraban. Este fenómeno, propio de los procesos de modernización rápida y de masificación, es una de las fuentes del profundo malestar”. En esta línea agrega Tironi (2012) que “en un modelo como el actual, donde le hemos dicho a la gente que si uno se educa tienes todo el futuro en tus manos. Y lo que está pasando es que el joven se ha educado y que esa promesa no se ha cumplido y la familia que se endeudó, se siente estafada. Eso es lo que produce la impotencia”.

En este plano el conflicto no sería constitutivo de un proyecto crítico al capitalismo neoliberal con características refundacionales y/o transformadoras, sino más bien una aspiración por más y mejor acceso al consumo y a los bienes y servicios disponibles en un determinado “nivel” del desarrollo capitalista. En un país que superó los 15.000 dólares per cápita generando “clases medias más educadas y empoderadas”, habría ocurrido una ampliación de demandas posmateriales y por derechos sociales (Fernández, 2013).

Sin embargo, el cuerpo analítico de la privación relativa y la crisis de las expectativas no solo ha sido utilizado por teóricos que no asignan entidad explicativa al neoliberalismo. Buena parte de la literatura crítica también utiliza estos conceptos como categorías intermedias para mediar las explicaciones entre tensiones estructurales del modelo y acción colectiva. Así, para Rojas (2012) el neoliberalismo no consiguió ni movilidad social, ni integración a un nuevo modo de vida, lo que habría generado brechas e inequidades que estarían en la base del conflicto social. “La inequidad estructural, prácticamente inherente al sistema neoliberal imperante, produce un profundo sentimiento de expectativas insatisfechas y de malestar” (*Ibid.*: 92). A su vez, agrega que la transición habría aportado a generar frustraciones

específicas respecto a un modelo que prometía éxitos en torno a un consumidor individual, desorganizado y atomizado en una lucha de “todos contra todos”, pero que sin embargo no logró satisfacer sus necesidades en un marco de desprotección.

Una abundante literatura enfatiza en las promesas incumplidas del modelo neoliberal para generar movilidad y ascenso social, lo que estaría en la base de las frustraciones. Por esta razón el conflicto habría emergido en el plano educativo, donde se evidenciarían más fuertemente las “promesas incumplidas” y “las barreras que frenan el ascenso social, la inexistencia de un auténtico régimen meritocrático y la frustración que produce el incumplimiento de la promesa liberal de ascenso a partir de la educación” (Ruiz, 2015: 31). Los movimientos por la educación, principalmente del 2006 -que es para Ruiz la inflexión-, habrían derrumbado el mito del país de clase media aspiracional demostrando que la mayoría de la población “queda fuera de la fiesta del crecimiento”.

La gran diferencia entre autores como Tironi y Peña con Rojas o Ruiz, no radica en identificar “promesas incumplidas” y los obstáculos para la movilidad social como elemento subjetivo de tensiones y malestar, sino en tres aspectos: 1) valoración positiva o negativa de la transición y el modelo; 2) existencia o no de clases medias; y 3) conceptualización ontológica sobre el capitalismo neoliberal como un generador permanente de expectativas y malestar, o bien como excesos propios de la realidad chilena.

Este punto queda claro con Mayol (2012) para quien existiría un problema en la base del capitalismo que requiere conjugar un equilibrio entre expectativas, esperanzas y conformismo. En ese complejo equilibrio el “malestar” jugaría un rol adaptativo. Como señala: “el capitalismo no puede decir que se deben armonizar grandes esperanzas y mediocridad. Eso sería reconocer la fantasía de las esperanzas, su irrealidad. Por eso resulta indispensable que el malestar sea la forma (no mediocre) de morigerar la fuerza de la fantasía” (*Ibid.*: 106). El malestar, para este autor, es el mecanismo de integración capitalista que permite la proletarianización de un sujeto que se construye como “rebelde adaptativo”, crítico al orden, pero integrado, sin horizonte utópico, sin un proyecto societal construido en “la ilusión de la clase media emergente”. Sin embargo, sería ese malestar integrador el que se rompió el 2011, ya que el movimiento estudiantil habría desnudado la mentira del modelo: “que el mérito y el esfuerzo eran caminos suficientes para

El ámbito de análisis político es donde existe mayor consenso, asignándole a los problemas institucionales y a la constitución dictatorial una entidad explicativa en la revuelta.

salir adelante (...). El malestar dejó de mantener a los individuos adaptados y pasó a ser combustible de lo contrario, energía de disidencia, de ruptura, necesidad de cuestionarlo todo, de preguntarse una y otra vez por el sentido de los gestos del modelo económico" (*Ibid.*: 107-108).

3. La revuelta social y la consolidación de las interpretaciones

3.1 Las continuidades de lo político y el neoliberalismo

Como fue descrito en la primera sección, en octubre de 2019 se vivió uno de los episodios de más alta conflictividad social de la historia de Chile, enmarcado en una prolongada crisis sociopolítica. Pese a las particularidades de la revuelta, la gran mayoría de la literatura continuó con las líneas argumentativas revisadas en las secciones 1 y 2. El ámbito de análisis político es donde existe mayor consenso, asignándole a los problemas institucionales y a la constitución dictatorial una entidad explicativa en la revuelta. Esto puede deberse a lo prolongado de esta línea argumental -situada en Garretón 1989- y a la existencia de diversos datos sobre abstención electoral, crisis de las instituciones, corrupción, crisis de representatividad y valoración de los partidos políticos. De este modo, la crisis de las instituciones se ha transformado en un elemento al que hacen referencia la mayoría de los análisis.

En cuanto al neoliberalismo existe una producción mucho menos consensual y diversa, con pocos estudios que den cuenta de manera general de los procesos de acumulación. En esta línea se observan tres tendencias. Por un lado se encuentran quienes, identificando al neoliberalismo como el elemento central del conflicto, han profundizado estudios sobre algunos de sus puntos nodales: Boccardo (2020) y la relación entre malestar, abusos y mercantilización de la vida en el ciclo neoliberal en el ámbito de los derechos sociales; Robledo (2020) y los estudios sobre la crisis del patrón de acumulación extractivo exportador; Stecher y Sisto (2019) y los procesos de precarización del empleo y precarización de la existencia como articulador de las protestas y el malestar; Pérez-Roa (2019) y su línea en torno a cómo la expansión del crédito y la deuda están en la base de la precarización de los sectores populares y de varios conflictos sociales; entre otros. Por otro lado están quienes caracterizan de una manera general al neoliberalismo como el causante principal, pero encadenan esta explicación junto a otros procesos, principalmente

En torno a la privación relativa y expectativas se desarrolla una de las bases explicativas más utilizadas en la literatura chilena. Sin embargo, existen diferencias sustantivas respecto a su uso.

a la categoría intermedia de privación relativa y malestar, como se verá en el siguiente apartado.

Finalmente se encuentran quienes, si bien referencian tensiones o efectos del neoliberalismo como la desigualdad, enfocan sus análisis en otros aspectos o bien no le asignan a la desigualdad y al neoliberalismo entidad explicativa, argumentando que toda sociedad sufre injusticias y desigualdades sin que ello implique conflictividad, como se verá en Peña (2020).

3.2 Privación y expectativas como mecanismo central o como efecto del neoliberalismo

En torno a la privación relativa y expectativas se desarrolla una de las bases explicativas más utilizadas en la literatura chilena. Sin embargo, tal como fue desarrollado en la sección dos, existen diferencias sustantivas respecto a su uso.

Considerándolo como explicación central es posible identificar a autores como Rojas-May (2020), quien desde un enfoque psicosocial se centra en una lectura sobre “consumidores frustrados”, de estratos medios y medios altos, quienes sentirían malestar debido a su exacerbación de deseos -de consumo-. A su vez, Peña (2020) continuó sus análisis enmarcando el fenómeno en un conflicto propio de la modernización acelerada y las expectativas que ello generó principalmente en los jóvenes, hijos de dicha modernización. Esto, que ya había sido planteado por el autor en el ciclo 2011-2019, fue acompañado a su vez por elementos del psicoanálisis, identificando que el capitalismo exacerbaría pulsiones subjetivas en jóvenes, quienes se frustrarían al no conseguir su autorrealización y autoafirmación.

A una conclusión similar llega Tironi (2020) centrándose -al igual que en trabajos previos- en el choque entre expectativas-vida material, resentimiento e injusticia, los cuales habrían erosionado los mecanismos de cohesión social. Tironi también pone su atención en la expansión de un ideario colectivo individualista de meritocracia e igualitarismo que chocaría con estructuras oligárquicas donde existen abusos en distintas esferas de la vida. Esto habría erosionado la confianza en las instituciones, las élites y la democracia, a la vez que habría generado una erosión de los dispositivos necesarios para “justificar las desigualdades” presentes en todas las sociedades.

Tampoco se observan variaciones argumentales en los autores que utilizan la privación y las expectativas como mecanismo enmarcado en los efectos del neoliberalismo. Para Ruiz (2020) la revuelta

Para buena parte de la literatura si bien el fenómeno es originado por “rabias acumuladas” y una serie de factores económico-políticos, tuvo un carácter espontáneo, es decir, no vinculado a organizaciones, conducción ni liderazgos.

se enmarca en el despojo, hiperconcentración y privación del neoliberalismo avanzado chileno, lo que creó expectativas de movilidad social, sin resultados y con alto endeudamiento.

Similar a sus trabajos previos, para Mayol (2019: 43) la revuelta popular estaría explicada por la siguiente consecución argumentativa: primero, el neoliberalismo expandió el mercado, la autonomía y el consumo al interior de la sociedad promoviendo determinados estilos de vida; segundo, esto generó una serie de expectativas de la población sobre las formas de vida en esa sociedad; y tercero, esa distancia entre valores promovidos por el neoliberalismo y expectativas generaría un desajuste normativo.

También en esta línea se sitúa Araujo (2019) quien, como sus predecesores, propone una interacción de múltiples elementos potenciados entre los que destacan: el neoliberalismo y sus efectos en individualismo, fragmentación, competencia y flexibilidad; modernización, expectativas y desigualdad como mecanismos generadores de desencantos; y promesas de la democracia. Sin embargo, este relato habría llevado a la generación de experiencias individuales y de autosuficiencia, pero a la vez expectativas de igualdad y horizontalidad, lo que chocó con dificultades para la realización individual, debido a la mantención de jerarquías (origen familiar, racismo, clasismo), privilegios, autoritarismos, entre otros, provocando irritación por un lado y agobio por el otro.

3.3 El carácter espontáneo vs. la reconfiguración del pueblo vs. la expresión del sujeto neoliberal

Un tercer eje del debate gira en torno a la subjetivación colectiva. Para buena parte de la literatura si bien el fenómeno es originado por “rabias acumuladas” y una serie de factores económico-políticos, tuvo un carácter espontáneo (Garcés, 2020), es decir, no vinculado a organizaciones, conducción ni liderazgos. En esta línea, autores como Cuevas y Budrovic (2020), nutridos de categorías como “multitud”, caracterizan el fenómeno centrándose en la significación, discursos y valores de la impugnación. No se estaría en presencia de un actor colectivo, debido al déficit organizativo y programático, sino más bien de una multitud, es decir, un cuerpo colectivo sin conducción y continuidad temporal, con una “oscilante” semántica (2020: 166) de protestas, reclamos y demandas particularistas que se habrían levantado por años de manera aislada.

“A diferencia de la revolución, y posiblemente también de la revuelta, el estallido social no tiene un *telos*, no expresa una finalidad. Lo que realiza es una nominación de la dislocación del orden sociopolítico que al mostrarnos la fractura de la estructura nos permite ver la contingencia de la democracia capitalista neoliberal. Al descubrir que este no es un orden natural de cosas, nos permite la apertura a nuevas posibilidades, entre las que, por cierto, también se cuenta el riesgo de la restitución del orden neoliberal, o una involución autoritaria” (Cuevas y Budrovic, 2020: 170).

Con ello, la semántica “pueblo”, “ciudadanía”, u otras analizadas a partir de la revuelta, serían siempre parciales, en proceso de construcción y con potencial tanto articulador como desarticulador.

En una posición contraria se encuentran los análisis que se centran en un proceso extendido de reconstitución popular. Esta línea argumental no es nueva y fue vista en el periodo 2006-2011. Desde la revuelta, autores como Silva (2020: 31) han sostenido que durante la transición fue reconfigurándose lentamente lo popular a partir de distintas agrupaciones y colectivos autónomos a la mediación partidaria y nuevas formas de acciones y organización (*Ibid.*: 36). Todo esto en un marco de distintas experiencias, vinculado a grupos por la memoria, pueblos originarios y feminismos, siendo el “estallido” “una demostración de la fuerza acumulada por los sectores populares durante décadas de posdictadura (...) pertenecen, en una amplia mayoría, a nuevas generaciones de activistas sociales y políticos” (*Ibid.*: 43).

En una línea similar, para Palomera (2020) las movilizaciones de la revuelta habrían sido una etapa final en la superación del miedo a la represión, motivado por desigualdad e injusticia, retomando la esperanza de transformación social; opinión que es compartida por Sergio Grez (2020), quien da cuenta de un proceso extendido de reactivación de los movimientos populares que confluyeron el 18 de octubre, teniendo como elementos el carácter policlasista y heterogéneo, la crítica al neoliberalismo, al Estado subsidiario, a la desigualdad y a los abusos.

Una posición intermedia es planteada por Stecher y Sisto (2019) quienes se adhieren a la tesis larga de configuración popular, pero visto no desde una capacidad organizativa de conducción en la revuelta, sino por la inserción de distintos contenidos críticos en un proceso de contienda extendido. En sus palabras:

“Más que un estallido repentino que supondría una discontinuidad radical con la vida social, lo que las investigaciones laborales nos

muestran es que desde hace al menos tres lustros existe un proceso de articulación de organizaciones de trabajadores, organizaciones sociales y de despliegue de distintas formas de protesta laboral en distintos sectores económicos y en diferentes regiones, los cuales han sido parte, a su vez, de un ciclo más amplio de repolitización de la sociedad (...). Al alero de dichas luchas laborales, se fue forjando un imaginario compartido en torno a demandas de justicia y dignidad que permitió articular individuos muy diversos en conflictos laborales acotados, que cohabitó con las orientaciones culturales fuertemente individualizantes, despolitizadas y fragmentadoras del neoliberalismo, y que emergió en las últimas semanas como un repertorio fundamental de identificación para los manifestantes del movimiento de octubre" (*Ibid.*: 39-40).

Junto con este debate entre el carácter espontáneo o la reconfiguración extendida de un sujeto popular politizado, existe una tercera posición que es la caracterización de la revuelta en torno a un sujeto neoliberal. Desde una perspectiva crítica, Báez (2020) argumenta sobre los efectos del neoliberalismo y sus consecuencias en los procesos de individuación. A su juicio se habría generado una desestructuración de la categoría clase o pueblo en sentido unitario, sin capacidad por años de disputar poder al capital. El autor identifica los límites de los procesos populares construidos en una estructuración subjetiva neoliberal. A su juicio, el modelo habría construido una clase media aspiracional que es políticamente conservadora y con poco vínculo hacia la acción colectiva y adhesión a un programa de izquierda transformador que se aparte de la idea de movilidad social e integración mercantil (*Ibid.*: 27). De esta forma, el sujeto popular "no cree que requiera de sindicatos o de la coordinación de los intereses de los de su misma condición al interior de la empresa (...). Desconfía del Estado, de los partidos y de las organizaciones barriales; navega solitariamente en la esfera económica y es conservadora políticamente" (*Ibid.*: 29).

A una línea similar llega Garretón (2020), para quien la revuelta se gestó en el marco de una ciudadanía individualista que no necesariamente era crítica al orden, sino que "estaba en gran parte consumiendo o en los malls" (*Ibid.*: 22). De este modo, habría existido una mutación en "el demos" desde las clases, el pueblo o la ciudadanía en sentido clásico "a una mezcla de ciudadano consumidor, que defiende sus derechos pero que extiende sus derechos a sus aspiraciones de consumo... entonces todo esto fue generando un tipo de sujeto social, no político, que va a rechazar lo político institucional".

En este eje de discusiones se sitúan perspectivas muy distintas en torno al carácter de la revuelta y principalmente a los procesos de subjetivación que los detonaron y sus horizontes y perspectivas de desarrollo.

En el marco de esta discusión, Danilo Martuccelli (2019) cuestiona la unidad analítica del “sujeto” de la revuelta respecto al carácter, motivaciones y perspectivas. A su juicio, existirían contradicciones en las sociedades modernas, pudiendo existir críticas al neoliberalismo acompañado de aspiraciones de integración capitalista. “Sí: los sectores populares aspiran al consumo, en medio de vidas marcadas por la inseguridad y las privaciones. Sí: las clases medias aspiran a la seguridad de la casa propia y anhelan transmitírsela a sus hijos. Sí: los jóvenes quieren soñar con el futuro de unas vidas que anhelan lo más abiertas posible en sus horizontes” (*Ibid.*: 450). Esto iría acompañado de profundas desconfianzas tanto con la élite y los sectores e ideologías dominantes, pero también respecto a las posibilidades de transformación, cohabitando un fenómeno complejo de crítica al orden dominante, junto con deseos de reproducción en ese orden y baja confianza en alternativas.

Como es posible ver, en este eje de discusiones se sitúan perspectivas muy distintas en torno al carácter de la revuelta y principalmente a los procesos de subjetivación que los detonaron y sus horizontes y perspectivas de desarrollo.

3.4 La particularidad nacional vs. la inserción en fenómenos globales

Finalmente, una menor proporción de la literatura limita la excepcionalidad del caso chileno, enmarcándolo en una serie de fenómenos a escala mundial. En el plano económico-político, por ejemplo, para Goicovic (2020) la revuelta -y por extensión la crisis política- se enmarca en un cuestionamiento global e incapacidad de los regímenes políticos por dar respuestas satisfactorias, otorgar legitimidad y representatividad en un escenario de agotamiento de la tasa de ganancia del capitalismo mundial hacia fines de los 90, y profundizado desde la crisis financiera de 2008. Este contexto de crisis económica y sociopolítica estaría generando distintos procesos de conflictividad y en el caso de Chile una reorganización del campo popular desde mediados de los años 2000.

Por otro lado, desde un plano sociopolítico vinculado a los debates mundiales sobre la crisis de la democracia, para Garretón (2020) el problema central se encuentra en la crisis de democracia, la que habría sido conformada para sociedades en que el mercado está en la sociedad y no mercados transnacionales. Esto, a su vez, potenciaría percepciones subjetivas e individualistas en las que la realización

puede resolverse por sí misma o en los entornos más cercanos al margen del proceso democrático institucional.

Finalmente, para Danilo Martuccelli (2019: 421), más allá de factores económico-políticos propios de Chile, a nivel mundial se habría expandido un sentimiento de sofocación que contendría como horizonte crítico una insatisfacción con las formas de vida. Haciendo un paralelo con los chalecos amarillos en Francia, sostiene que, más allá de situaciones particulares el fenómeno, se vincularía a una intensificación de lógicas de mercado y controles en las vidas personales que constriñen a los individuos haciéndolos sentir presos y movilizados en la vida social (trabajo, consumo, escuela, familia ocio), pero sin adhesión a grandes proyectos. Esto provocaría un sentimiento y experiencia de “sofocación común”: “en la sofocación común que se produce, en diversas situaciones nacionales, a nivel de la experiencia de la vida social individual en las sociedades contemporáneas (...). En breve: el sentimiento de una vida dura, amputada, con muchas más expectativas que concreciones, con menos esperanzas que convicciones, con un cúmulo creciente de restricciones -ingresos, presupuestos, endeudamiento, falta de tiempo, etc., etc. Se consolida así una amalgama de factores que conducen a experiencias comunes -por diversas que sean- de una mala vida. Este sentimiento existe incluso en países con muy altos ingresos o en grupos sociales altamente privilegiados” (*Ibid.*: 425-426).

Para Martuccelli los factores gatillantes coyunturales de la crisis (agravios) suelen ser suspendidos. Sin embargo, esto no resuelve el sentimiento estructural de sofocación, el que se extiende y expande en todas las sociedades contemporáneas.

Reflexiones finales

La revisión de la literatura en el extendido ciclo 1997-2019 en Chile permite identificar algunos elementos centrales:

1) Pese a la creencia de la revuelta popular como un fenómeno inesperado, las ciencias sociales y humanas en Chile venían trabajando y desarrollando tesis explicativas del conflicto desde 1997 en torno a neoliberalismo, la crisis política y la subjetivación.

2) Es posible identificar continuidades explicativas durante todos los periodos en torno a los tres ámbitos nombrados. La explicación con mayor presencia se ha desarrollado en relación con la crisis política, la que -debido al desarrollo temprano de Garretón en 1989 y a la presencia de datos sobre abstención, legitimidad y participación- se

ha transformado en una entidad explicativa a la que hace referencia la mayoría de la literatura. Esto a su vez puede explicar como hipótesis por qué el procesamiento institucional de la revuelta condujo como solución a un proceso constituyente con el objetivo de rearticular las relaciones entre Estado y sociedad.

3) En torno al neoliberalismo existe amplia literatura, sin embargo, la mayoría de los trabajos se han desarrollado de manera ensayística sin una profundización sobre los procesos de acumulación y conflicto social, más allá de algunos estudios sobre áreas específicas.

4) Desde 2011 existe una fuerte penetración de las categorías de privación relativa y crisis de expectativas. El uso de esta producción se sigue observando hasta la fecha para explicar el detonador del malestar y la revuelta, difiriendo la literatura entre quienes lo aplican como cuerpo central o quienes lo encadenan a una explicación multicausal. En este eje tampoco se observan nuevas elaboraciones, sino continuidades argumentales.

5) En el periodo 2006-2019 emergen como tesis los procesos de construcción popular. Este debate se presenta fuertemente en la revuelta a partir de la definición de su carácter. Así, se observan diferencias entre el uso del concepto “estallido” para definir y caracterizar el fenómeno de un modo principalmente “sorpresivo”, diverso y disruptivo; o bien del concepto “revuelta”, “rebelión” u otros conceptos para enfatizar en un proceso prolongado de subjetivación. También emergen en este debate quienes caracterizan el fenómeno como expresión de un malestar de individuos neoliberalizados y atomizados, elemento que se puede asociar tanto a las explicaciones de las tesis sobre el neoliberalismo (y los efectos que ello genera en individuación) o en las tesis de la privación relativa (y el malestar ligado a las crecientes aspiraciones de consumo).

6) Finalmente se observa la vinculación del fenómeno chileno con otros procesos sociales, económicos y políticos de alcance mundial. Sin embargo, este ámbito es el menos desarrollado y profundizado por la literatura, encontrándose a nivel ensayístico.

Notas

(1) Se denominó primera línea a los manifestantes que realizaban barricadas y se enfrentaban directamente contra la policía. Se caracterizaron por el uso de escudos artesanales, hondas y punteros láser. Adicionalmente, en lugares emblemáticos se construyó una serie de campamentos de atención de salud con apoyo de voluntarios (la mayoría de ellos,

trabajadores del área de la salud). La primera línea logró altos grados de legitimidad a nivel social debido a que, en un contexto de enfrentamientos y violación de derechos humanos, contenían la acción policial en las inmediaciones de los lugares de concentración y protesta. Esto les llevó a recibir reconocimiento simbólico en eventos como el Festival de Viña, o en el Foro Latinoamericano de Derechos Humanos realizado en el excongreso nacional. Un dato relevante que permite ilustrar el contexto de legitimación de la violencia como mecanismo de acción directa son los 434 ataques a comisarías y cuarteles entre el 18 de octubre de 2019 y el 17 de marzo de 2020 (*ex ante*, 2020), repertorio de acción excepcional en la historia de Chile, salvo acciones y atentados específicos durante la dictadura.

(2) Concertación de partidos por la democracia. Tuvo sus orígenes en la Alianza Democrática y la Concertación de Partidos por el No para enfrentar el plebiscito de 1988 contra Pinochet. Gobernó entre 1990 y 2010 y estuvo conformada por la Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Partido Socialista y Partido Radical.

(3) La convención está compuesta por 155 convencionales. Sin embargo, se acordaron 17 escaños reservados para pueblos originarios con una papeleta de votación distinta.

(4) Según consigna CEPAL (2018: 62): “Mientras que el 50% de los hogares menos favorecidos tenía, en 2017, solo un 2,1% de la riqueza neta del país, el 10% más rico concentraba dos terceras partes (66,5%) y el 1% más rico el 26,5%”.

(5) Fernández (2002) define a los enclaves autoritarios como: 1) Rol garante del orden institucional de las FF. AA. y Carabineros; 2) Inamovilidad de comandantes en jefe; 3) Atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional. En cuanto a los cerrojos institucionales destaca: 1) Senadores designados no elegidos democráticamente; 2) Sistema binominal mayoritario que genera empate; 3) Quórum supra mayoritarios de 3/5; 4) Tribunal constitucional antidemocrático con capacidad de anular reformas legales del congreso; y 5) Ausencia de mecanismos populares constituyentes.

(6) Para Siavelis (2009) los enclaves transicionales son: 1) Cuoteo (distribución de poder institucional como botín por acuerdos entre partidos); 2) Control de la élite en la selección de candidatos y la política electoral; 3) Dominación de los partidos en la política (de partidos con baja adhesión popular); 4) Formulación de políticas elitistas y extrainstitucionales; y 5) Intocabilidad del modelo económico.

(7) A diferencia de la metodología utilizada por COES (2020), que utiliza seguimiento de prensa, los números del PNUD fueron construidos con fuentes de Carabineros y el Ministerio del Interior. Esto muestra la diferencia entre las cifras. Pese a ello, la observación de los datos de cada una de las metodologías permite tener una noción de los *peak*, incrementos y tendencias.

Bibliografía

- Activa Research (2019), Pulso ciudadano: crisis en Chile. Evaluación de las manifestaciones, medidas del gobierno, desempeño de las instituciones y percepción de la militarización, Santiago, Activa Research, <https://chile.activasite.com/wp-content/uploads/2019/10/Pulso-Ciudadano-Crisis-en-Chile.pdf>.
- Agacino, R. (1997), "Los derechos humanos económicos, sociales y culturales y el problema de la impunidad. Crítica a la ideología y al sentido común dominantes", en *Anuario Mariateguiano*, Vol. 9 N° 9.
- _____ (2013), "Movilizaciones estudiantiles en Chile: anticipando el futuro", en *Educação em Revista*, Vol. 14 N° 1, pp. 7-20.
- Aguirre, Félix y García, Óscar (2015), "Más allá del malestar. Una hipótesis sociológica sobre el significado político del movimiento estudiantil chileno", en *Revista de Sociología e Política*, Vol. 23 N° 53, marzo, pp. 147-162.
- Araujo, Kathia (ed.) (2019), *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*, Santiago, Editorial USACH (Colección Idea).
- Arellano, Francisco; Faure, Eyleen; López, María; Muñoz, Paula; Olivares, Yercko; y Santos, José (2019), "El nunca más que nunca fue: análisis de los cuatro informes sobre derechos humanos tras el 18-O", en *CIPER*, Santiago, 20 de diciembre, <https://www.ciperchile.cl/2019/12/20/el-nunca-mas-que-nunca-fue-analisis-de-los-cuatro-informes-sobre-derechos-humanos-tras-el-18-o/>.
- Atria, Fernando (2013), *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*, Santiago, Catalonia.
- Avendaño, Octavio (2014), "Fracturas y representación política en el movimiento estudiantil: Chile 2011", en *Última Década*, Vol. 22 N° 41, pp. 41-68.
- Azócar, Carlos (2014), "La tinta sobre el movimiento: revisión y propuesta de clasificación de la literatura sobre el movimiento estudiantil chileno (2011-2014) a la luz del nuevo escenario político y su crisis", en *Anuari del Conflicte Social*, N° 4, pp. 202-228.
- Báez, Francisco (2020), "El modelo neoliberal chileno. Una lectura sobre sus contenidos institucionales y sus consecuencias sociales: 1973-2019", en *Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, Vol. 6 N° 1, pp. 8-35.
- Boccardo, Giorgio (2020), *30 años de política neoliberal en Chile. La privatización de los servicios públicos: su historia, impacto sobre las condiciones de vida y efectos sobre la democracia*, Santiago, Fundación Nodo XXI.
- Bruna del Campo, Susana (2013), "Hiperliberalismo y conflictualidad en Chile: una interpretación socio-epistemológica", en *Acta Sociológica*, N° 61, pp. 63-76.

- CADEM (2020), Encuesta Plaza Pública N° 319, primera semana de marzo, Santiago, CADEM, <https://cadem.cl/encuestas/plaza-publica-no-319-2-de-marzo/>.
- Cárdenas, Leonardo (2019), "Más de 1200 saqueos y resaqueos: cómo se levantan supermercados y multitiendas de la ola de violencia", en *La Tercera*, Santiago, 15 de noviembre, <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/mas-de-1-200-saqueos-y-resaqueos-como-se-levantan-supermercados-y-multitiendas-de-la-ola-de-violencia/902519>.
- Centro de Estudios Públicos (2022), Encuesta Estudio Social y de Opinión Pública. Base de datos consolidada 1990-2021, Santiago, CEP, <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/1-base-de-datos-consolidada>.
- CEPAL (2018), "Panorama social de América Latina", Santiago, CEPAL, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>.
- CNN Chile (2019), "Ernesto Ottone: 'Chile está ante una prueba grande, aquí ha habido un terremoto social'", en *CNN Chile*, Santiago, 21 de noviembre, https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/ernesto-ottone-entrevista-nuevo-pacto_20191121/.
- _____ (2020), "Día de la Mujer: Coordinadora 8M cifra en más de 2 millones las asistentes a la marcha y Carabineros en 150 mil", en *CNN Chile*, Santiago, 8 de marzo, https://www.cnnchile.com/8m/dia-mujer-coordinadora-8m-cifra-asistentes-marcha-carabineros_20200308/.
- COES (2017), "Conflicto social en Chile 2015-2016: disputando mitos", en *Notas COES de Política Pública*, N° 4, julio, pp. 1-77.
- _____ (2018), "Observatorio de Huelgas Laborales. Informe de Huelgas Laborales 2017", Santiago, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.
- _____ (2020), "Informe Anual Observatorio de Conflictos 2020", Santiago, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.
- Contreras, Dante (1999), "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", en *Revista Perspectivas*, Vol. 2 N° 2, pp. 311-332.
- Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Jocelyn-Holt, Alfredo; Rolle, Claudio; y Vicuña, Manuel (2001), *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- Cuevas, Hernán y Budrovich, Jorge (2020), "¿Revolución, revuelta, despertar de un pueblo o estallido social? A un año de la crisis de octubre de 2019 en Chile", en *Foro Científico*, Vol. 2 N° 32, pp. 159-181.
- De la Fuente, Gloria y Mlynarz, Danae (2020), *El pueblo en movimiento. Del malestar al estallido*, Santiago, Editorial Catalonia.

- Delamaza, Gonzalo (2016), "Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy", en *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*", Manuel Antonio Garretón (coord.), Santiago, LOM Ediciones, pp. 109-132.
- Delamaza, Gonzalo y Thayer, Luis Eduardo (2016), "Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. Un análisis comparado de escalas territoriales en la macrorregión sur de Chile", en *EURE (Santiago)*, Vol. 42 N° 127, pp. 137-158.
- Delamaza, Gonzalo; Thayer, Luis Eduardo; y Gaete, José Manuel (2015), "Diferencias territoriales en las percepciones políticas en Chile. Una aproximación operacional a la escala nacional y regional", en *Si Somos Americanos*, Vol. 15 N° 1, pp. 15-48.
- Espinoza, Óscar y González, Luis (2014), "El movimiento estudiantil chileno: contexto y demandas", en *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, Vol. 1 N° 2, pp. 12-28.
- Fazio, Hugo (1997), *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile*, Santiago, Universidad Arcis; LOM Ediciones; Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo.
- _____ (2012), *Indignación. Causas socioeconómicas*, Santiago, LOM Editores.
- _____ (2014), *El mundo del 1%, 0,1% y 0,01%*, Santiago, Editorial USACH.
- _____ (2015), *Chile en tiempos de reformas*, Santiago, Editorial USACH.
- _____ (2016), *Los mecanismos fraudulentos de hacer fortuna. Mapa de la extrema riqueza 2015*, Santiago, LOM Editores.
- Fernández, Francisco (2002), "La constitución de 1980: enclaves autoritarios y cerrojos institucionales", en *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Hugo A. Concha C. (coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica; N° 100).
- Fernández, Juan (2013), "Movimiento estudiantil en Chile (2011): repertorios, marcos de acción colectiva, impactos y desafíos para la política pública", en *Circunstancia*, Año 11 N° 31, mayo.
- _____ (2016), "Protesta social, consecuencias y subjetividades políticas: la huella del movimiento estudiantil chileno del año 2011", Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología; Departamento de Sociología. Memoria para optar al grado de Doctor.

- Figueroa, Francisco (2012), *Llegamos para quedarnos. Crónicas de la revuelta estudiantil*, Santiago, LOM Ediciones.
- Fuenzalida, Manuel y Quiroz, Rodolfo (2012), "La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile", en *Polis*, Vol. 11 N° 31, pp. 157-168.
- Fundación Sol (2011), "Precariedad laboral y modelo productivo en Chile", Santiago, Fundación Sol (Serie Ideas para un Buen Vivir).
- Gárate, Manuel (2012), *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Garcés, Mario (2012), *El despertar de la sociedad. Movimientos sociales en América Latina y Chile*, Santiago, LOM Ediciones.
- _____ (2020), *Estallido social y una nueva constitución para Chile*, Santiago, LOM Ediciones.
- Garretón, Manuel Antonio (1989), *La posibilidad democrática en Chile*, Santiago, FLACSO (Cuadernos de Difusión).
- _____ (1994), "Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 16 Nos. 1-2, pp. 21-32.
- _____ (2013), *Conflicto Estado-sociedad y ciudadanía*, Santiago, Instituto Igualdad.
- _____ (2016), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*, Santiago, LOM Ediciones.
- _____ (2020), "Chile despertó: antecedentes y evolución del estallido social en Chile", en *El pueblo en movimiento: del malestar al estallido*, Gloria De la Fuente y Danae Mlynarz, Santiago, Editorial Catalonia.
- Gaudichaud, Frank (2015), *Las fisuras del neoliberalismo chileno. Trabajo, crisis de la democracia tutelada y conflictos de clases*, Santiago, Tiempo Robado.
- Goicovic, Igor (1996), "Movimientos sociales en la encrucijada. Entre la integración y la ruptura", en *Última Década*, N° 5, pp. 1-14.
- _____ (2020), "La revuelta popular en Chile", en *Contribuciones en torno a la revuelta popular (Chile 2019-2020)*, Ignacio Abarca (comp.), Santiago, Kurü Trewa Editorial.
- González, Verónica; Grez, Felipe; Cubillos, Froilán; y Pinto, Diego (2015), *Dimensión socioambiental de los conflictos territoriales en Chile*, Santiago, Quimantú.
- Grez, Sergio (2020), "Artículo", en *Contribuciones en torno a la revuelta popular (Chile 2019-2020)*, Ignacio Abarca (comp.), Santiago, Kurü Trewa Editorial.
- Heine, Jorge (2001), "Modernización y malestar: la segunda fase de la transición chilena", en *Revista Perspectivas*, Vol. 4 N° 2, pp. 353-361.
- Heresi, Rodrigo y Ffrench-Davis, Ricardo (2011), *La economía chilena frente a la crisis financiera: respuestas contra-cíclicas y desafíos pendientes*, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Economía y Negocios.

- Huneus, Carlos (1997), "La autodisolución de la democracia protegida en Chile. Cambios institucionales y el fin del régimen del general Pinochet", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 19 N° 1, pp. 61-86.
- Ibaceta, Jennifer (2020), *Los momentos del feminismo chileno y la construcción de un proyecto emancipatorio de totalidad*, Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
- INDH (2020), Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos. Datos desde 17 de octubre de 2019 e ingresados hasta el 13 de marzo de 2020, Santiago, Instituto Nacional de Derechos Humanos, <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf>.
- Larrañaga, Osvaldo y Valenzuela, Juan Pablo (2011), "Estabilidad en la desigualdad: Chile 1990-2003", en *Estudios de Economía*, Vol. 38 N° 1, pp. 295-329.
- León, Janel (2021), *Hegemonía capitalista-patriarcal: expresiones feministas en el movimiento social chileno entre 2015 y 2021*, Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
- Marín, Pablo (2015), "Carlos Peña: El malestar juvenil no acabará tan rápido", en *Revista Capital*, N° 339, pp. 40-45.
- Martínez, José Luis (2019), "Entre estatuas y memorias. Rompiendo una(s) historia(s) de lo nacional", en *Chile despertó: lecturas desde la historia del estallido social de octubre*, VV. AA., Santiago, Universidad de Chile.
- Martuccelli, Danilo (2019), "El largo octubre chileno. Bitácora sociológica", en *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*, Kathia Araujo (ed.), Santiago, Editorial USACH.
- Matamala, Daniel (2015), *Poderoso caballero: el peso del dinero en la política chilena*, Santiago, Catalonia.
- Matus, Alejandra (2017), *Mitos y verdades de las AFP*, Madrid, Aguilar.
- Mayol, Alberto (2012), *El derrumbe del modelo: la crisis de la economía de mercado en Chile contemporáneo*, Santiago, Editorial LOM (Colección Sociología / Ciencias Humanas).
- _____ (2019), *Big Bang: estallido social 2019. Modelo derrumbado -sociedad rota- política inútil*, Santiago, Catalonia.
- Menéndez-Carrión, Amparo y Joignant, Alfredo (eds.) (1999), *La caja de Pandora: el retorno de la transición chilena*, Santiago, Editorial Planeta; Ariel.
- Monckeberg, María Olivia (2015), *La máquina para defraudar. Casos Penta y Soquimich*, Nueva York, Penguin Random House.
- Montero, Violeta (2018), "Movimientos sociales y consecuencias político institucionales. Del movimiento universitario 2011 a la reforma en educación superior en Chile", en *Revista Persona y Sociedad*, Vol. 2 N° 2, pp. 46-68.

- Moulian, Tomás (1997), *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago, Editorial LOM.
- Navia, Patricio (2004), "Participación electoral en Chile, 1988-2001", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 24 N° 1, pp. 81-103.
- Oppliger, Marcel y Guzmán, Eugenio (2012), *El malestar en Chile. ¿Teoría o diagnóstico?*, Santiago, Ril Editores.
- Palomera, Adriana (2020), "Entre el dolor y la esperanza: Chile y la revuelta social de octubre de 2019", en *Contribuciones en torno a la revuelta popular (Chile 2019-2020)*, Ignacio Abarca (comp.), Santiago, Kurü Trewa Editorial.
- Paredes, Juan Pablo; Ortiz, Nicolás; y Araya, Camila (2018), "Conflicto social y subjetivación política: performance, militancias y memoria en la movilización estudiantil post 2011", en *Revista Persona y Sociedad*, Vol. 32 N° 2, pp. 122-149.
- Penaglia, Francesco (2016), *Subversión del orden transicional: del oscurantismo posdictatorial a la esperanza*, Santiago, Editorial El Desconcierto.
- Penaglia, Francesco y Mejías, Silvania (2019), "El conflicto estudiantil chileno y sus efectos políticos", en *Revista Polis*, Vol. 15 N° 2, pp. 7-39.
- Penaglia, Francesco; Valenzuela, Esteban; y Basaure, Lía (2015), "Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista", en *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Vol. 42 N° 125, pp. 225-250.
- Peña, Carlos (2020), *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*, Santiago, Editorial Taurus.
- Pérez-Roa, Lorena (2019), "Consumo, endeudamiento y economía doméstica: una historia en tres tiempos para entender el estallido social", en *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*, Kathia Araujo (ed.), Santiago, Editorial USACH.
- PNUD (1998), "Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización", Santiago, PNUD.
- _____ (2004), "Desarrollo humano en Chile 2004. El poder: ¿para qué y para quién?", Santiago, PNUD.
- _____ (2012), "Desarrollo humano en Chile 2012. Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo", Santiago, PNUD.
- _____ (2014), "Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo", Santiago, PNUD.
- _____ (2015), "Desarrollo humano en Chile 2015. Los tiempos de la politización", Santiago, PNUD.
- Portales, Felipe (2000), *Chile: una democracia tutelada*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- Rifo, Mauricio (2013), "Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis política actual en Chile", en *Polis*, Vol. 12 N° 36, pp. 223-240.

- Robledo, Marcos (2020), "La crisis del largo ciclo neoliberal y de la política exterior chilena; un análisis preliminar", Madrid, Fundación Carolina (Documento de Trabajo; N° 33/2020).
- Rojas, Jorge (2012), *Sociedad bloqueada. Movimiento estudiantil, desigualdad y despertar de la sociedad chilena*, Santiago, Ril Editores.
- Rojas-May, Gonzalo (2020), *La revolución del malestar. Tiempos de precariedad psíquica y cívica*, Santiago, Ediciones El Mercurio.
- Rojas Pedemonte, Nicolás y Miranda, Omar (2017), "Dinámica sociopolítica del conflicto y la violencia en territorio mapuche. Particularidades históricas de un nuevo ciclo en las relaciones contenciosas", en *Revista de Sociología*, N° 30, pp. 33-69.
- Ruiz, Carlos (2015), *De nuevo la sociedad*, Santiago, LOM Ediciones.
- _____ (2019), *La política en el neoliberalismo. Experiencias latinoamericanas*, Santiago, LOM Ediciones.
- _____ (2020), *Octubre chileno. La irrupción de un nuevo pueblo*, Santiago, Editorial Taurus.
- Ruiz, Carlos y Boccardo, Giorgio (2014), *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*, Santiago, Fundación Nodo XXI.
- Saavedra, Eduardo (2014), "El modelo económico-político de Chile: desarrollo institucional en la encrucijada", en *Economía y Política*, Vol. 1 N° 1, pp. 117-148.
- Salazar, Gabriel (1992), "Los límites históricos de la modernidad (neo) liberal en Chile", en *Cuadernos de Historia*, N° 12, diciembre, pp. 97-118.
- _____ (2013), *En el nombre del poder constituyente (Chile siglo XXI)*, Santiago, LOM Ediciones.
- Salazar, Gabriel y Grez, Sergio (1999), *Manifiesto de historiadores*, Santiago, LOM Ediciones.
- Sanhueza, Leandro (2014), "Hegemonía, crisis política y legitimidad: el movimiento educacional del 2011", en *Revista Demarcaciones: Revista Latinoamericana de Estudios Althusserianos*, N° 2 (Especial Nicos Poulantzas), pp. 164-187.
- Segovia, Carolina y Gamboa, Ricardo (2012), "Chile: el año en que salimos a la calle", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32 N° 1, pp. 65-85.
- Siavelis, Peter (2009), "Enclaves de la transición y la democracia chilena", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29 N° 1, pp. 3-21.
- Silva, Beatriz (2012), "El discurso de crítica en el movimiento estudiantil en Chile 2011-2012 como respuesta al modelo del capitalismo neoliberal", Barcelona, Universitat de Barcelona. Tesina para optar al Máster en Investigación en Sociología.
- Silva, Robinson (2020), "Estallido social, la comprensión histórica de un proceso en marcha", en *Contribuciones en torno a la revuelta popular (Chile 2019-2020)*, Ignacio Abarca (comp.), Santiago, Kurü Trewa Editorial.

- Stecher, Antonio y Sisto, Vicente (2019), "Trabajo y precarización laboral en el Chile neoliberal. Apuntes para comprender el estallido social de octubre de 2019", en *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*, Kathia Araujo (ed.), Santiago, Editorial USACH.
- Tamayo, Tania y Carmona, Alejandra (2019), *El negocio del agua. Cómo Chile se convirtió en tierra seca*, Santiago, Ediciones B.
- Tironi, Eugenio (2008), *La cohesión social latinoamericana*, Santiago, Uqbar Editores.
- _____ (2012), "Mundos opuestos", en *El Mercurio*, Santiago, 19 de junio, http://www.elmercurio.com/blogs/2012/06/19/7704/mundos_opuestos_1.aspx, 30-04-2018.
- _____ (2020), *El desborde. Vislumbres y aprendizajes del 18-O*, Santiago, Editorial Planeta.
- Urquieta, Claudia (2019), "Dura pérdida para el Metro: no tiene seguros para estaciones ni trenes", en *CIPER*, Santiago, 24 de octubre, <https://www.ciperchile.cl/2019/10/24/dura-perdida-para-el-metro-no-tiene-seguros-para-estaciones-ni-trenes/>.
- Valenzuela, Katia (2013), "La primavera de Chile y sus matices: análisis del movimiento estudiantil y sus tensiones entre la política 'desde abajo' y la apuesta institucional", documento presentado en el XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología ALAS Chile, 2013, Asociación Latinoamericana de Sociología, Santiago, Chile, del 29 de septiembre al 4 de octubre. Avance de investigación en curso. Documento N° 22, GT20 - Sociedad Civil: Protestas y Movimientos Sociales.
- Valenzuela, L. Iván (2019), "Estallido social y teoría social: aportes a la reconceptualización de las relaciones entre mercado y sociedad", en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 28 N° 43, pp. 5-33.
- Vera, Sandra (2013), "El resplandor de las mayorías y la dilatación de un doble conflicto: el movimiento estudiantil en Chile el 2011", en *Anuari del Conflicte Social*, N° 1, pp. 286-309.
- Zepeda, Rocío (2014), "El movimiento estudiantil chileno: desde las calles al Congreso Nacional", en *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, Vol. 7 N° 3, pp. 689-695.

La evolución de la política urbana en Sevilla (España): alcances y límites para la promoción de la inclusión socioeconómica y territorial

Eliana Tadeu Terzi

Eliana Tadeu Terci

Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Metodista de Piracicaba, Magíster en Historia Social por la Universidad Católica de São Paulo y Ph. D. en Historia Social por la Universidad de São Paulo. Actualmente es profesora del Departamento de Economía, Administración y Sociología de la Escuela Superior de Agricultura Luiz de Queiróz de la Universidad de São Paulo (ESALQ/USP), actuando en docencia de pregrado en Ciencias Económicas y posgrado en Administración, con especialidad en las áreas de Historia Económica del Brasil y Planificación y Desarrollo Urbano y Regional.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

E-mail: etterci@usp.br

La evolución de la política urbana en Sevilla (España): alcances y límites para la promoción de la inclusión socioeconómica y territorial*

El artículo analiza la evolución de la política urbana en la ciudad de Sevilla (España) en la coyuntura marcada por el avance del neoliberalismo, la reestructuración productiva, la desreglamentación de los mercados y del protagonismo de la ciudad. Se busca evaluar los alcances y límites de la política urbana para revertir los indicadores de exclusión socioeconómica y territorial y disminuir la desigualdad. Resulta de una investigación exploratoria utilizando dos bases: la bibliografía interdisciplinaria que se centra en el fenómeno urbano bajo múltiples enfoques y las fuentes institucionales que sistematizan datos socioeconómicos, demográficos y estadísticos y que permiten evaluar la evolución reciente de Sevilla. Los resultados apuntan que el foco de la política urbana en la construcción y calificación de espacios empresariales de alta calidad, característicos del emprendimiento urbano, frente a la excesiva desreglamentación del mercado laboral, los bajos niveles de renta per cápita y por hogares, acentúa la dualidad del mercado laboral y dificulta los retos de inclusión socio territorial.

Palabras clave: Política Urbana; Reforma Urbana; Zona Urbana; Estudio de Casos; España

The Evolution of Urban Policy in Seville (Spain): Scope and Limits for the Promotion of Socioeconomic and Territorial Inclusion

This article analyzes the evolution of urban policy in the city of Seville (Spain) in a context marked by the advance of neoliberalism, productive restructuring, deregulation of the market and of the city's protagonism. The aim is to evaluate the scope and limits of urban policy to reverse the indicators of socioeconomic and territorial exclusion and to reduce inequality. It results from exploratory research using two bases: the interdisciplinary bibliography that focuses on the urban phenomenon under multiple approaches and the institutional sources that systematize socioeconomic, demographic and statistical data and that allow evaluating

Recibido: 03-07-2022. Aceptado: 28-01-2023.

(*) El artículo resulta de investigación realizada junto al Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide, en Sevilla, España, en el período del 11-01-2020 al 13-03-2020, bajo la supervisión de la Ph. D. María Angeles Huete García. La investigación contó con financiación de la Agência USP de Cooperação Acadêmica Nacional e Internacional (Aucani-USP), bajo el Edital 1145/2019. Estoy inmensamente agradecido a Jefferson O. Goulart por su minuciosa lectura y comentarios que contribuyeron, en gran medida, a mejorar el texto.

La ciudad es espacio de producción de cultura y es producto de cultura, realidad y representación. Territorio, en el sentido de construcciones ideológicas que buscan formar e informar su realidad. Es también lugar, ubicación de las vivencias de los sujetos individuales y colectivos que lo habitan.

the recent evolution of Seville. The results show that the focus of urban policy on the construction and qualification of high-quality business spaces, characteristic of urban entrepreneurship, in the face of excessive deregulation of the labor market, low levels of income per capita and per household, accentuates the duality of the labor market and hinders the challenges of socio-territorial inclusion.

Key words: Urban Policy; Urban Reform; Urban Area; Case Analysis; Spain

Introducción

La literatura sobre la ciudad y lo urbano presupone un abordaje interdisciplinario, considerando los aportes de las diversas áreas de las Ciencias Humanas y Sociales. Se trata de entender la ciudad como obra (Lefebvre, 1991): sus diferentes escrituras, las permanencias y vestigios de su trayectoria; el valor de uso de la ciudad (viviendas, calles, plazas y monumentos); el valor de cambio de la ciudad (producto, espacio construido para el trabajo, vivienda, industria, comercio, servicios, transporte); la ciudad sede del poder y de la administración. En fin, se trata de comprender cómo se va creando y destinando lo urbano, o sea, los conflictos en torno al derecho a la ciudad. Así entendida, la ciudad es espacio de producción de cultura y es producto de cultura, realidad y representación. Territorio, en el sentido de construcciones ideológicas que buscan formar e informar su realidad. Es también lugar, ubicación de las vivencias de los sujetos individuales y colectivos que lo habitan. En definitiva, es “el movimiento de un territorio en disputa” (Pereira Neto, 2017). Especialmente, en la ciudad de Sevilla la existencia de un precioso conjunto arquitectónico ha instigado a observar las tensiones entre el reciente proceso de urbanización y los valores arqueológicos de la ciudad (Del Pino Ruiz, 2006).

Sevilla es la cuarta ciudad española en población, con aproximadamente 690 mil habitantes y un millón y medio considerando la región metropolitana (estimativas para 2021). Es la capital de la provincia homónima y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, alojando sus más importantes instituciones como la Junta de Andalucía y el Parlamento. En términos de empleabilidad, el sector servicio responde por el 83,46% de los contratos laborales, seguido por la construcción 6,68%, la agricultura 5,01% y la industria 4,55% (CESS, 2019: 46).

Sevilla es una ciudad deslumbrante y monumental por su historia milenaria, su diversidad cultural mezclada por la presencia

de la cultura cristiana, musulmana y gitana en la arquitectura, en las fiestas religiosas y artísticas que confieren a la ciudad una fuerte potencialidad turística. Es el tercer destino de los viajeros de España, después de Madrid y Barcelona, con cerca del 50% de procedencia extranjera (principalmente de Francia, Italia, EE. UU., Reino Unido y Alemania) que viene aumentando por toda la década un 5,3% interanual (CESS, 2019). La empleabilidad del sector de hostelería representa el 12,08% de la población económicamente activa y el 14,44% de los trabajadores ocupados. Asimismo, es impactante el gasto que los turistas hacen en sus estancias, destacadamente en lo relacionado a la gastronomía, visitas culturales y ocio.

El desafío es que la fuerza de actividad económica de la ciudad basada en servicios y turismo, está marcada por un reducido grado de innovación y empleabilidad de baja especialización y escolaridad.

Es importante demarcar este diagnóstico sobre la economía sevillana, pues es justamente este modelo productivo el que ha sido apuntado como el elemento clave a cambiar por la política urbana. Es considerado estratégico para revertir el cuadro económico precario, siendo responsable por el ciclo vicioso -bajo nivel de productividad-baja calificación profesional-bajo nivel de rentabilidad general- que sigue manteniendo las malas condiciones sociales. A este panorama se suma una alta tasa de temporalidad de los contratos de trabajo, que alcanzó el 92,8% en 2019, acompañada de una elevada tasa de desempleo de aproximadamente el 20% de la población activa (CESS, 2019). De acuerdo con el Consejo Económico y Social de Sevilla, estos indicadores son responsables por el decrecimiento de población que la ciudad viene registrando por años consecutivos desde 2010, cuando registraba 704.198 habitantes.

El artículo se compone de tres apartados, además de esta introducción y de las consideraciones finales. En el siguiente, titulado "La ciudad mercancía", se presenta la interpretación que se asume sobre el papel de la ciudad en la reciente coyuntura de crisis del Estado de bienestar y avance del neoliberalismo. En el segundo apartado se analiza la evolución urbanística de Sevilla, considerando su experiencia de más de treinta años de aplicación de la política urbana de la Unión Europea para promover la cohesión territorial en la región. En el tercer apartado, a partir de la demografía e indicadores socioeconómicos, se evalúan los alcances y límites de la política urbana para promover la inclusión socioeconómica y territorial.

1. La ciudad mercancía

El ciclo de crecimiento de la “edad de oro del capitalismo” tuvo un desenlace dramático a fines de la década de 1970 cuando las economías experimentaron la estanflación, fenómeno que combinó bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación, hundiendo la economía mundial en una recesión prolongada. Desde entonces la coyuntura internacional se ha caracterizado por la liberalización y desregulación de los mercados y la reestructuración productiva que sometió la política económica a los imperativos del Estado mínimo. La austeridad fiscal y la estabilidad monetaria surgieron como condición para el acceso a flujos de recursos e inversiones extranjeras (Anderson, 1996).

Esta orientación tardó una década en volverse hegemónica, dada la resistencia de los gobiernos a abandonar las políticas keynesianas, hasta que las sucesivas elecciones de gobiernos de orientación neoliberal en Inglaterra (gobierno Thatcher), Estados Unidos (gobierno Reagan) y Alemania (gobierno Kohl) habilitaron la coalición política que guiaría la agenda de reformas que prometía levantar la economía mundial. Particularmente en España, Anderson (1996) destaca que el gobierno de Felipe González (Partido Socialista Obrero Español -PSOE) pronto adoptó la guía monetarista: “gran amigo del capital financiero, favorable al principio de privatización y sereno cuando el desempleo en España alcanzó rápidamente el récord europeo del 20% de la población activa” (Anderson, 1996: 4). Cabe recordar que la reforma laboral del Partido Popular aprobada en 2012 hizo disfuncional el marco regulatorio y confirió a España un estatus de precariedad con una temporalidad abusiva, facilitando demasiado la contratación de personal temporal y los despidos injustificados, lo que hace que la economía refleje las crisis: tan pronto como el crecimiento económico se ralentiza, el desempleo en España sube rápidamente por encima del 20% (Conde-Ruiz y Lahera Forteza, 2021).

Las reformas liberales, las privatizaciones, la austeridad fiscal y el Estado mínimo se ajustaron convenientemente al proceso de reestructuración productiva: implementación de nuevas formas de gestión, control de la producción y distribución de bienes y servicios, desconcentración de grandes unidades manufactureras facilitada por los servicios tercerizados y por los avances tecnológicos en transporte y comunicaciones. Este proceso reafirmó la importancia de las aglomeraciones urbanas, las ventajas de localización y la generación de externalidades positivas a la acumulación de capital, dando lugar a una nueva estructura organizativa y de relación entre empresas, poderes públicos y dinámicas territoriales (Benko y Lipietz, 1994; Scott ...[et al], 2001).

El poder de atracción de las ciudades se ha vuelto un fenómeno universal. A consideración de factores locales en las dinámicas económicas, su densidad humana, la infraestructura que la diferencia y el poder adquisitivo que representa aparece hoy como una evidencia y una imperiosa necesidad.

El poder de atracción de las ciudades se ha vuelto un fenómeno universal. A consideración de factores locales en las dinámicas económicas, su densidad humana, la infraestructura que la diferencia y el poder adquisitivo que representa aparece hoy como una evidencia y una imperiosa necesidad. Ya no es el resultado de las actividades industriales tradicionales, características del modelo fordista (Benko y Pecqueur, 2001). El nuevo paradigma tecnológico depende de la coordinación entre un plan de desarrollo urbano público-privado y proyectos empresariales de aprovechamiento de los recursos locales posibilitados en los denominados *clusters* empresariales, parques tecnológicos, arreglos productivos locales, distritos industriales, etc.

En este escenario, las ciudades se convierten en actores políticos al garantizar la articulación entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el Estado en la promoción de asociaciones para resaltar su potencial y promover “el bienestar de su población” (Castells y Borja, 1996). Castells y Borja sustentan su argumentación en las numerosas iniciativas de activistas urbanos que, frente a la recesión económica de la década de 1980, lucharon por dar relieve a las ciudades, ya sea mediante la celebración de coloquios internacionales como la Conferencia de Ciudades Europeas, que creó el movimiento Eurocities (1989), o en la experiencia de las ciudades asiáticas que se proyectaron de forma autónoma, divulgando perfiles y estadísticas económicas en una demostración de “fuerte complementariedad entre el gobierno de la ciudad y el conjunto de agentes económicos, todos ellos orientados hacia los mercados exteriores” (*Ibid.*: 153).

En el análisis crítico de Harvey (1989) este arreglo presupone el vaciamiento del rol coordinador de la esfera federal en favor de la descentralización, emergiendo un nuevo enfoque en la administración urbana: en lugar de la gestión característica de los años 60-70, avanzan prácticas relacionadas con el emprendimiento en la gestión de las ciudades que empiezan a valorar un perfil empresarial en el ámbito del urbanismo.

Tal logro depende de gestores capaces de habilitar la coalición, “un alcalde carismático, un administrador urbano astuto o un líder empresarial rico” (Harvey, 2005: 172), con el apoyo entusiasta de los medios y sofisticadas operaciones de *marketing*. El autor destaca cuatro estrategias de las administraciones urbanas para posicionar las ciudades en la competencia por las inversiones: i) promover las ventajas de ubicación para crear la marca de ciudad; ii) promover la ciudad y/o región como espacio de consumo, a través de la recalificación urbana, la promoción de eventos y exposiciones que resalten

las diferencias locales; iii) crear un entorno empresarial que permita a la ciudad asumir roles de liderazgo en operaciones de vanguardia, finanzas y gobierno central; y iv) desempeñar un papel estratégico en la distribución de los excedentes del gobierno central.

Así, considerando que en este contexto “se confunden tejido económico y tejido urbano” (Castells y Borja, 1996: 153), la gobernanza urbana sería considerada buena si fuera capaz de promover la asignación efectiva de recursos a través de ciertos requisitos: sector público eficiente; simplicidad y claridad de los contratos para reducir los costos de transacción; y la rendición de cuentas y la transparencia, vaciando el contenido político de la gestión pública. En otras palabras, se trata de transponer la lógica empresarial a la gestión urbana a través de planificación estratégica, pues, según el nuevo modelo, las ciudades están sujetas a los mismos desafíos que las empresas en “competición interurbana” (Castells y Borja, 1996).

De hecho, las ciudades españolas han sido casos emblemáticos de la nueva gestión urbana. Tal es el caso de Barcelona que, bajo el peculiar liderazgo del alcalde Pasqual Maragall, se convirtió en paradigma al albergar en 1992 dos grandes eventos internacionales como fueron la segunda Conferencia de Ciudades Europeas, que formalizó el movimiento Eurocities, y los Juegos Olímpicos.

Las ciudades españolas que no contaban con alcaldes emprendedores reaccionaron “aprovechando al máximo las oportunidades excepcionales, como fue el caso de Sevilla con la Exposición Universal de 1992, y Madrid, capital cultural europea en el mismo año” (Castells y Borja, 1996: 156), demostrando que el liderazgo local no surge necesariamente de una autoridad política, sino que puede surgir de la alianza entre actores privados e instituciones públicas.

También es importante considerar que las fabulosas transformaciones urbanas que están viviendo las ciudades en esta coyuntura no tendrían el mismo impacto si no fuera por las aportaciones económicas de los fondos europeos con miras a corregir los desequilibrios en el bloque regional. Desde finales de la década de 1980, la Unión Europea ha identificado que la mayor razón de las desigualdades entre los Estados miembros es la degradación de las ciudades (donde se concentra alrededor del 80% de la población de la región), reconociendo lo urbano como el entorno donde se concentran las principales fuentes de desigualdad y deterioro socioeconómico. Estudios que involucraron a diferentes actores identificaron que el eje para la revitalización de las ciudades se encontraba en los barrios marginales, expresión de

Bajo las designaciones del Plan General de Ordenación Urbanística - PGOU (1987), se dotó la ciudad de un modelo pretensiosamente equilibrado con vistas a integrar el centro y la periferia y proteger el conjunto del sitio histórico.

los problemas urbanos: pobreza, desempleo, exclusión social, declive industrial, declive socioeconómico. Desde entonces, este ha sido el foco del intenso proceso de debates y acciones a escala comunitaria para el diseño de la política urbana de la UE, materializado en sucesivos programas como se describirá adelante (De Gregorio Hurtado, 2017).

La cuestión más importante que justifica el estudio que aquí se propone es verificar hasta qué punto el enfoque estratégico (regional y metropolitano) de creación y consolidación de *baukultur* -espacios públicos de alta calidad para atraer inversiones calificadas en infraestructura, energía y movilidad- alcanza el objetivo de promover la inclusión territorial y garantizar el derecho a la ciudad. Sobre todo, porque como advierten Benko y Pecqueur (2001: 38) “si bien nuestro mundo ‘global’ es un mosaico de múltiples regiones y localidades, contrariamente a los pronósticos más oscuros, los ‘territorios’ con sus especificidades no se borran bajo los flujos económicos de la mundialización”.

2. Evolución de la política urbana en Sevilla desde la redemocratización de los años 1970

Hasta el final de la década de 1970 Sevilla fue considerada una capital provincial decadente, polo de atracción de población campesina de Andalucía. Entre 1950 y 1981 la población creció un 73%, pasando de 374.138 a 645.817 personas (Marchena Gómez y Hernández Martínez, 2016). La economía, aun frágil, detenía una base industrial estatal que se mantuvo a pesar del largo período de dificultades económicas de las décadas anteriores, representada principalmente por la textil HYTASA, alimentada por una producción algodonera del territorio andaluz y por las fábricas de Hispano Aviación, la de Construcciones Aeronáuticas (CASA) y las Industrias Subsidiarias de Aviación (ISA), además de un sector de comercio y servicios relativamente importante.

Los años ochenta trajeron grandes cambios con el fin del régimen franquista. La descentralización regional y la conversión de Sevilla en capital de Andalucía, la más poblada y la segunda más grande de las recién creadas Comunidades Autónomas, y su emblemática designación para albergar la Exposición Universal de 1992 -la Expo'92-, se volvería el gran marco de la innovación de la ciudad' (Guerrero ...[et al], 2011; Marchena Gómez y Hernández Martínez, 2016).

Bajo las designaciones del Plan General de Ordenación Urbanística - PGOU (1987), se dotó la ciudad de un modelo pretensiosamente equilibrado con vistas a integrar el centro y la periferia y proteger el conjunto del sitio histórico. Sevilla ganó un nuevo aeropuerto, dos

teatros, una estación de tren, la primera línea rápida Sevilla-Madrid, seis puentes sobre el Guadalquivir, vías y avenidas de circulación rápida, la reapertura de la vía fluvial adyacente al centro histórico, ampliación y calificación de la red hotelera, etc. El PIB per cápita de la ciudad, que en 1980 era cerca del 73% del PIB per cápita español, se elevó a 80% en 1992 (Marchena Gómez y Hernández Martínez, 2016).

El emprendimiento urbano se evidenció con el estupendo aporte financiero de cerca de 6.000 millones de euros concedido por el Estado, de los cuales el 90% fue destinado a las obras de infraestructura urbana para adaptar la ciudad “a las redes de la nueva economía posfordista y tercerizada” (Guerrero ...[et al], 2011: 181). La Expo Universal fue el pretexto para la realización de obras infraestructurales que extrapolaron el recinto del evento, extendiéndose desde su entorno hasta la provincia y a toda la región de Andalucía (Marchena Gómez y Gil-Delgado, 2005).

Se destacan también las inversiones en logística que estrecharon las relaciones de la región con la capital del país, el desdoblamiento de la N-IV -la Autovía de Andalucía- y el tren de alta velocidad (Ayuntamiento de Sevilla, 1994).

En segundo lugar, el emprendimiento urbano se manifestó por el esfuerzo en proyectar la ciudad a través de una emblemática operación de *marketing* con ganas de crear una marca para la ciudad: “con 41 millones de visitas (una de las exposiciones universales más visitadas de la historia), y un éxito organizativo que, junto a las Olimpiadas de Barcelona’92, fueron la mejor campaña de imagen de un país” (Marchena Gómez y Hernández Martínez, 2016: 398).

En tercer lugar, es evidente el carácter especulativo y fugaz que marcó el emprendimiento urbano de la Expo’92. “Tras la conclusión del evento expositivo, la ciudad se ve abocada a una etapa de estancamiento y depresión, duplamente motivada por la depresión post evento y por la crisis económica del inicio de los noventa, con contracción de los empleos y de las inversiones públicas” (Marchena Gómez y Hernández Martínez, 2016: 398).

Marchena Gómez y Hernández Martínez (2016) identifican dos problemas adicionales en esa experiencia que contribuyeron mucho a su agotamiento. Se trató sobre todo de un proyecto de Estado, con protagonismo del poder central en su planeamiento y fomento, con bajísimo involucramiento de la comunidad sevillana, a la que se le añadió la debilidad política del gobierno local (coalición Partido Popular y Partido Andalucista) que perdió el control sobre el planeamiento

territorial y prácticamente abandonó la promoción pública de viviendas, dando lugar a operaciones inmobiliarias altamente especulativas y disgregadoras.

El segundo problema es respecto a la naturaleza esencialmente monumental y teatral del proyecto. Un proyecto de corto plazo (fueron seis meses de exposición) con dimensiones de medio y largo plazo. Terminada la exposición no se sabía cuál sería el destino de la obra monumental "Isla de la Cartuja", objeto de gran especulación. Sin un plan estratégico, el evento se convirtió en la esencia del proyecto, revelando un rasgo de la opinión pública española que asocia el desarrollo urbano al "efecto pulsar" de los grandes eventos, a ejemplo de los impactos provocados en 1929 por la Exposición Internacional de Barcelona y la Exposición Iberoamericana de Sevilla que transformaron las ciudades.

Más allá de su vocación, el proyecto estratégico del gobierno local de coalición PA-PP (1991-1999) continuó "dándole el peso del cambio y la activación económica de la ciudad a la política basada en el binomio macroeventos/macroyectos" (Guerrero ...[et al], 2011: 186). Así es que el gobierno de Rojas-Marcos apuesta por la candidatura de Sevilla a los Juegos Olímpicos de 2004 y 2008, para lo que construye el Estadio Olímpico (ubicado en La Cartuja), una obra valorada en 120 millones de euros. La subutilización obvia del equipamiento (quedando sin uso casi todo el año), que no permite amortizar lo invertido, quedó conocido como el "capricho" de Alejandro Rojas-Marcos (Macías, 2013).

Guerrero ...[et al] (2011) añaden que en esta fase se empiezan las aportaciones europeas con vistas a la corrección de los desequilibrios del Bloque Europeo con enfoque urbano². De Gregorio Hurtado (2014: 257) señala que "con el lanzamiento de URBAN la Comisión Europea perseguía crear un puente entre proyectos urbanos innovadores de pequeña escala y las acciones financiadas por los Fondos Estructurales, que incidían en un contexto regional más amplio". Además de la pretensión de que dichos proyectos fueran innovadores en sentido demostrativo, es decir, que diseñasen un método que pudiese ser replicado.

De esta manera la Iniciativa Comunitaria establecía principios definitorios que pueden ser resumidos así: i) definición del área-base, el barrio estratégico en nivel urbano y territorial, aquello que posibilita "contener una idea de desarrollo urbano"; ii) enfoque integrado desde el punto de vista sustantivo (medidas de carácter económico, social y ambiental), procedimental (medidas de gestión)

y de la presencia del sector público (en sus varias áreas y esferas de gobierno), del sector privado y de la comunidad local); iii) cofinanciación europea a ser completada a través de otras fuentes públicas o privadas; y iv) proceso selectivo competitivo basado en los tres principios definitorios descritos.

En Sevilla, el proyecto propuesto por el Ayuntamiento eligió por unanimidad la región noroeste del sitio histórico para las intervenciones y presentó el Plan URBAN San Luis Alameda, un área de 35 hectáreas de gran valor histórico-artístico que más sufrió la degradación económica y la desertificación, concentrando graves problemas como la marginalidad social, degradación física de la edificación y ausencia de equipamientos. Como "objeto de acción innovadora", el Plan planteaba "mejorar las infraestructuras y el medio ambiente, promocionar las condiciones favorables necesarias para atraer la actividad económica, dar confianza a la población residente en la zona y combatir la marginalidad social" (Ayuntamiento de Sevilla, 1994: 12). El carácter innovador y demostrativo del proyecto fue justificado por los resultados, que se esperaba "transciendan la experiencia local y repercuten en la propia metrópolis, estando prevista la utilización de los distintos entes y fórmulas de intercambio y de experiencia existentes. Esta experiencia existente será canalizada hacia la propia Andalucía y al resto de las ciudades españolas y europeas" (*Ibid.*: 15).

El proyecto se compuso de cuatro programas: Sociales (salud, juventud y cultura); de Formación; de Mejora del Tejido Económico; e Infraestructuras, Medio Ambiente y Dotaciones. Las transformaciones fueron de gran impacto urbano, principalmente en términos de la recuperación física de la edificación degradada en el sitio histórico, coincidente con los barrios operarios. Sin embargo, Guerrero ...[et al] (2011) evalúan que los fondos no se podían usar en la revitalización de viviendas, lo que incurrió en una distorsión social muy grande por haber provocado una intensificación de la especulación inmobiliaria y la gentrificación.

Díaz Parra (2011 y 2015), a su vez, evalúa que la gentrificación en Sevilla en este periodo fue un fenómeno impulsado por el PGOU 1987 y ocurrió en gran parte de los barrios obreros, pero el sector noroeste (principalmente San Luis-Alameda y Triana) fue el más afectado en virtud de la confluencia de tres eventos correlacionados a este fenómeno: acoso inmobiliario, desplazamiento de población con bajos recursos y sustitución social.

De hecho, los instrumentos de intervención urbanística tuvieron mucha dificultad para concretizar el propósito del desarrollo integrado. De Gregorio Hurtado (2014) señala que la falta de experiencia con la metodología URBAN, destacadamente el corto tiempo que las ciudades tuvieron para elaborar sus propuestas, la dificultad de articular y envolver los diversos actores, de movilizar financiación del segmento privado, resultó que el enfoque integrado se convirtiera en una suma de acciones puntuales.

Con las elecciones de 1999 la política urbana de Sevilla empieza una nueva etapa liderada por una articulación de izquierdas³. Se firma el llamado “pacto de progreso por Sevilla” que diseñó un proyecto de ciudad inclusivo, participativo y endógeno, donde los eventos internacionales perdieron el protagonismo y se firmó la idea de que “es posible hacer ciudad desde la propia ciudad” (Marchena Gómez y Hernández Martínez, 2016: 400).

Las referencias del proyecto fueron el PGOU, en proceso de revisión, y el Plan Estratégico, cuya ejecución se inspira en formatos considerados más eficientes de acuerdo con las estrategias empresariales, o sea, de “desplegar la acción pública local en economía urbana y desarrollo empresarial” (Guerrero ...[et al], 2011: 187).

Sevilla no participa de la segunda fase de la política urbana comunitaria de la UE, URBAN II (2000-2006), y su política urbana se implementa a través de una agencia -Sevilla Global (sociedad anónima municipal)- con el objetivo de articular acciones económicas públicas y privadas para el desarrollo local, propuesta que se vio favorecida por el plan de expansión de construcciones a escala nacional que refuerza las dotaciones municipales a las operaciones urbanas (Marchena Gómez y Hernández Martínez, 2016).

Sevilla viviría nuevas transformaciones fruto de las intervenciones para consolidar la región metropolitana que venía ampliándose desde los años 70. La primera iniciativa parte de la Junta de Andalucía con la constitución del Consorcio del Transporte del Área de Sevilla en 2001, que integró el sistema a partir de sus tres modalidades principales: el metro, el autobús metropolitano y el autobús urbano.

Sin embargo, el plan estratégico se sobrepone, así como su proposición de tratar la ciudad como mercancía. Primero por las operaciones del *marketing* urbano combinadas a los negocios inmobiliarios que moviliza grandes inversiones en la construcción de una serie de edificios posmodernos, realizados por las oficinas de arquitectura

más famosas del mundo como Iraní Zaha Adid, que suscribe la nueva biblioteca municipal, César Pelli (Torre de Cajasol) y Jürgen Mayer (Metropol Parasol - Las Setas). Estos proyectos causaron mucha polémica por el contraste que generaba con la imagen tradicional y antigua de Sevilla, como la Torre Cajasol, que según una "norma no escrita" no se permitía construir edificios más altos que La Giralda⁴ (Marchena Gómez y Hernández Martínez, 2016).

En segundo lugar, articulados con la administración estatal y autonómica, residen en el esfuerzo de ampliación del parque industrial, marcado también por grandes proyectos arquitectónicos y compuesto por dos ejes, uno de ellos dedicado al turismo de negocios, incluyendo inversiones en el Puerto, en logística y en la ampliación y modernización del Palacio de Congresos Fibes, orientados a los eventos de gran tamaño como ferias, congresos y exposiciones. El slogan dice todo: "Fibes es el lugar donde todo cabe. 50.000 m² que se llenan de ideas"⁵.

El otro eje de la estrategia se destina a la industria propiamente dicha, también materializada en la producción inmobiliaria y en el *marketing* urbano: la construcción de un parque industrial -Aerópolis -Parque Tecnológico Aeroespacial de Andalucía- dedicado exclusivamente al sector aeronáutico con el propósito de consolidar Sevilla como "ciudad aeronáutica del sur de Europa". Inaugurado en 2003, el Parque Aerópolis es gestionado por la compañía "Parque Tecnológico y Aeronáutico de Andalucía S.L.", a través de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía - IDEA, y tiene como áncora la empresa AIRBUS. Siguiendo el concepto de los parques tecnológicos, su estructura es capacitada para dar soporte I+D+i (Investigación, Desarrollo e innovación) y favorecer la cooperación empresarial; promover el negocio de las empresas instaladas, aportándoles ventajas competitivas; atraer nuevas empresas y proyectos correlatos ofreciendo las infraestructuras, formación profesional, y administrando los espacios disponibles⁶.

Sin embargo, a pesar del éxito de la política urbanística en la modernización y cualificación de la ciudad, y la integración de Sevilla en los circuitos globales, no se observaron cambios sustanciales en cuanto a la estructura económica y social. En 2008 la estructura empresarial se mantiene muy frágil, con predominancia absoluta de las PYMES (cerca del 90% de las empresas). Los servicios seguirán siendo el sector más fuerte (concentrando cerca del 70% del PNB), seguidos por la industria que mantiene el peso fuerte de la agroalimentaria (con un 18%), y con destaque para el turismo de ocio que

La escasa diversificación de la estructura productiva de Sevilla caracteriza su carácter reflejo, vulnerable a los movimientos coyunturales y muy inferior a los niveles de acumulación de las demás capitales europeas.

genera ocupaciones temporales y de bajísima calificación. La escasa diversificación de la estructura productiva de Sevilla caracteriza su carácter reflejo, vulnerable a los movimientos coyunturales y muy inferior a los niveles de acumulación de las demás capitales europeas. En contrapartida, la modernización ejerce fuerte atracción sobre la población rural y de pequeños pueblos, contribuyendo a y aumentar los niveles de marginalidad social y aumentar los núcleos urbanos periféricos (Guerrero ...[et al], 2011).

En este cuadro general, el Nuevo PGOU 2006 es aprobado y establece que garantizar “los derechos republicanos” es el deber ser de la función planificadora, “los elementos más físicos desde la consideración de la escala ciudadana: sobre su derecho a una vivienda digna y asequible, sobre su derecho al patrimonio (natural e histórico), sobre su derecho al empleo, a los servicios públicos... sobre su derecho irrenunciable a apropiarse de su ciudad, a vivirla” (Ayuntamiento de Sevilla, 2006: 8).

Sobre la localización de las actividades, el nuevo arreglo adaptado a las demandas actuales de la reestructuración productiva busca facilitar la interrelación entre el tejido industrial y el terciario a través de “la creación de áreas planificadas en puntos determinados, con garantías de máxima accesibilidad, integrando usos y dotándolas de una gran calidad ambiental” (Ayuntamiento de Sevilla, 2006: 4), los denominados arreglos productivos o polígonos industriales en la versión sevillana.

La implementación del PGOU 2006 coincide con la publicación de la Carta de Leipzig de 2007, suscrita por los ministros responsables del Desarrollo Urbano de los Estados miembros de la UE. Con el objetivo de transformar la ciudad para “atender a su función de motor del progreso social y crecimiento económico”, establece orientaciones para competir por soporte del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El objetivo es orientar el proceso de desarrollo urbano integrado uniendo estrategias globales y acciones coordinadas en los diversos niveles de gobierno (local, regional, nacional y europeo) para las áreas de política sectorial. Además, aspira a un carácter formativo, de modo que los participantes de dichos procesos se vuelvan expertos en la construcción de ciudades sostenibles. O sea, el carácter integrado engloba la dimensión sustantiva, relativa a las intervenciones propiamente dichas, y la dimensión procedimental, relativa a la gobernanza participativa (Merinero Rodríguez, Huete García y Muñoz Moreno, 2013).

Sin embargo, el concepto de “desarrollo urbano integrado” es clave para la política de cohesión de la Unión Europea y para los proyectos de regeneración urbana: i) el enfoque regional y metropolitano, buscando establecer una red de relaciones; ii) la atención a la regeneración urbana; y iii) considerar simultáneamente y con el mismo peso la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable, con atención a los aspectos culturales y de la salud (Unión Europea, 2007).

La Iniciativa Comunitaria URBAN no lanza un nuevo programa como hizo en 1994 (URBAN I) y en 1999 (URBAN II), pues la Comisión Europea evaluó que la política urbana de la UE se había “transversalizado”, o sea, que la experiencia de más de una década de implementación de la política urbana había consolidado el “método URBAN” y creaba las condiciones para que los nuevos programas de regeneración se originasen de la iniciativa de los Estados miembros, debiendo seguir las orientaciones del artículo 8 añadido a la Reglamentación del FEDER, según el cual el órgano podría apoyar “cuando considere oportuno” acciones de diversas naturalezas en acuerdo con la política comunitaria de cohesión económica, social y territorial de la UE con el objetivo de alcanzar la convergencia (Unión Europea, 2006).

España decidió dar continuidad al Programa URBAN y fue el Estado miembro que más programas lanzó. Elaboró el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013 (MENR), por el cual se crearon dos subprogramas orientados por el tamaño de los municipios: i) La Iniciativa URBANA, destinada a municipios con población superior a 50.000 habitantes y capitales de provincia y ii) El PIDLU -Programas Integrales de Desarrollo Local y Urbano, destinados a municipios de tamaño mediano y pequeño (entre 20.000 habitantes y menos de 50.000) y diputaciones provinciales. Participaron de la URBANA 43 ciudades y del PIDLU 55 (Merinero Rodríguez, Huete García y Muñoz Moreno, 2013; De Gregorio Hurtado, 2017).

Andalucía fue una de las regiones beneficiarias de la Iniciativa Urbana por ser una de las menos desarrolladas, “es decir, aquellas cuya renta per cápita es < 75% de la media comunitaria” (Bernal Salguero, 2014: 7). Bernal Salguero (2017) confirma que en esta etapa la política de Cohesión de la UE refuerza el protagonismo de la Administración Local y Regional para la aplicación de las políticas de regeneración urbana y cohesión social, reconociendo su mejor conocimiento de la realidad social y económica del territorio, así como que es “esa escala donde se ponen en marcha los servicios para ayudar a integrar a las personas más vulnerables de nuestras sociedades” (Bernal Salguero, 2014: 13).

La vulnerabilidad es una condición anterior a la situación de degradación urbana que el barrio puede evolucionar, caso no haya una interrupción del proceso de debilitación.

La vulnerabilidad es una condición anterior a la situación de degradación urbana que el barrio puede evolucionar, caso no haya una interrupción del proceso de debilitación. Existen grados distintos de vulnerabilidad y resultan de debilidades estructurales sociodemográficas y del medio ambiente urbano, carencia de recursos básicos (salud, educación, transporte y red de protección y apoyo) que dificultan el acceso al mercado de trabajo, de bienes, servicios, necesidades vitales y al ejercicio de los derechos básicos (Jiménez ...[et al], 2008).

La vulnerabilidad fue el problema a ser enfrentado en esta etapa y la región andaluza tuvo once municipios beneficiarios del Programa, entre los cuales se encontraba Sevilla con el proyecto URBAN-Polígono Sur, conteniendo cuatro barrios considerados vulnerables, cuya formación social resulta de gran diversidad poblacional de procedencia y etnia variada, principalmente rural y gitana, que desde los años 1960 formaron la zona (Ayuntamiento de Sevilla, s.f. a).

En términos territoriales, sus fronteras físicas constituían una limitación fuerte con relación a los barrios colindantes, con muy pocas conexiones, además de la configuración física de las barriadas conteniendo “muchos fondos de saco, calles sin salida”, escasa comunicación entre las barriadas y escasez de transporte público. Tres características marcaban la población de la zona: i) su relativa juventud, con el 70% de las personas en edad inferior a 45 años; ii) el acceso precario a la formación y al empleo, pues en media el 58,9% de las personas no tenían ningún estudio y solamente el 5,29% tenía formación profesional y el 1,98% enseñanza universitaria; y iii) una tasa de paro alarmante del 43%, lo que favorecía las actividades delictivas y dificultaba las metas relativas al desarrollo del tejido económico. La inseguridad por parte de los comerciantes consistía en problema adicional, ya que preferían establecer sus negocios fuera del área (Ayuntamiento de Sevilla, s.f. a).

La memoria de la liquidación del proyecto URBAN-Polígono Sur demuestra que las obras públicas fueron las acciones que más inversiones obtuvieron (45%), mientras que impulso económico y medidas sociales fueron las que obtuvieron menos (6% cada una). Considerándose las inversiones presupuestarias, se puede señalar que cultura y patrimonio, medio ambiente y energía, accesibilidad, infraestructura de servicios y tejido económico fueron las que más recursos obtuvieron, o sea, acciones que visan la modernización y dinamización de la zona (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2015).

El comunicado confirma la valoración realizada por De Gregorio Hurtado (2017) al considerar que el enfoque integrado de la Iniciativa

Urbana no representó un gran avance con relación a las experiencias anteriores (URBAN y URBAN II), ya que las acciones de mejoras físicas y dotaciones de equipamiento no estaban integradas con las acciones sociales y económicas, por lo que tenían un carácter muy segmentado.

Desde el punto de vista institucional, o en la dimensión procedimental, Casado Maestre ...[et al] (2018), evalúan que la Iniciativa Urbana proporcionó un avance en la estructura de gestión y de gobernanza, principalmente para los municipios que acumularon la experiencia de otros programas europeos anteriores (Sevilla inclusive), cuyo aprendizaje habilitó a que los gestores implementaran recursos innovadores con resultados muy satisfactorios.

A continuación, en conformidad con la Política de Cohesión de la UE para el periodo de programación 2014-2020, la Iniciativa Urbana se plasma por el nivel del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del "Acuerdo de Asociación de España 2014-2020", que define las Estrategias de Desarrollos Urbanos Sostenibles Integrados - EDUSI. El principio general es que todos los instrumentos de planeamiento económico, urbano, de movilidad, como son el PGOU o el Plan de Movilidad Urbana, estén integrados por una estrategia general de actuación, pues, "la simbiosis de los marcos generales y sectoriales como los mencionados, y otros como los planes energéticos municipales, planes de formación y empleo, o estructuras estables de participación ciudadana, pueden formar una malla coherente que sirva para avanzar hacia una mayor sostenibilidad del desarrollo urbano" (Unión Europea, 2015: 224).

De acuerdo con González Medina y Huete García (2018) el enfoque EDUSI pasa a ser "*el core, la raison d'être*" de la política urbana de la UE. Es considerado un método de trabajo multinivel, ya que presupone la cooperación institucional, la participación ciudadana, arreglos público-privados, y prioriza la integración social de los ciudadanos en relación con las políticas puramente económicas, de modo de promover el acceso al bienestar, la integración social y la participación de la comunidad en el proceso de la política urbana. O sea, EDUSI configura un método de trabajo multinivel, cuya estrategia es alinear los proyectos locales con la política de desarrollo urbano de la UE de modo de consolidar el modelo europeo -Ciudades Europeas Sostenibles.

De Gregorio Hurtado (2017) destaca la diferencia con los enfoques anteriores: i) no diferencia proyectos por tamaño de las ciudades y

se comprenden a todas las áreas urbanas funcionales con más de 20.000 habitantes y ii) no se exige proyectos que prioricen el área de más elevada vulnerabilidad, dando libertad para que las ciudades establezcan sus prioridades.

Sevilla se adhiere a la nueva llamada a través de la Estrategia DUSI Norte Sevilla, atendiendo a los condicionantes principales: destinar el mínimo del 5% de los recursos del FEDER al desarrollo urbano (Comisión Europea, 2013), a partir de proyectos estratégicos que integren a los cinco retos urbanos -económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales-, teniendo como base para el diagnóstico el método multidimensional proporcionado por análisis DAFO, o sea, la identificación de las **d**ebilidades y **a**menazas; **f**ortalezas y **o**portunidades. Considérase que la estrategia debe garantizar que las debilidades y amenazas puedan ser superadas por la capacidad transformadora de sus activos advenidos de sus fortalezas y oportunidades (Ayuntamiento de Sevilla, s.f. b).

“En resumen, Sevilla se enfrenta a los problemas propios de una gran ciudad: (...) de personas inmigrantes en barrios concretos y áreas históricamente empobrecidas. A la vez, el despoblamiento de la ciudad en favor de los municipios colindantes es consecuencia del empeoramiento de la calidad de vida respecto a las áreas colindantes (precio de la vivienda, edad de los edificios, ruido, etc.). (...) Frente a esto, la presencia de importantes universidades, centros de conocimiento y empresas destacadas, así como su capitalidad, son aspectos atractivos para el talento y la actividad económica” (Ayuntamiento de Sevilla, s.f. b: 41).

El conjunto de los 17 barrios que componen la Estrategia DUSI Norte comprende una población de 89.915 personas, cuyas rentas son predominantemente bajas (> 12.114,2 €/año) y medias-bajas (12.114,2 € y 17.889,21 €/año). El propósito es promover la integración de estos barrios atacando a los seis principales problemas del área: i) aislamiento y desconexión internamente y del resto de la ciudad; ii) elevado número de Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS); iii) espacios urbanos degradados junto a edificaciones emblemáticas (Monasterio de San Jerónimo y Naves de la RENFE) y escasa dotación de zonas urbanas para el encuentro social y el esparcimiento; iv) calidad ambiental mejorable; v) infraestructuras públicas obsoletas (red de saneamiento, alumbrado etc.); y vi) falta de oportunidades de empleos y presencia de colectivos vulnerables con especiales dificultades de empleabilidad.

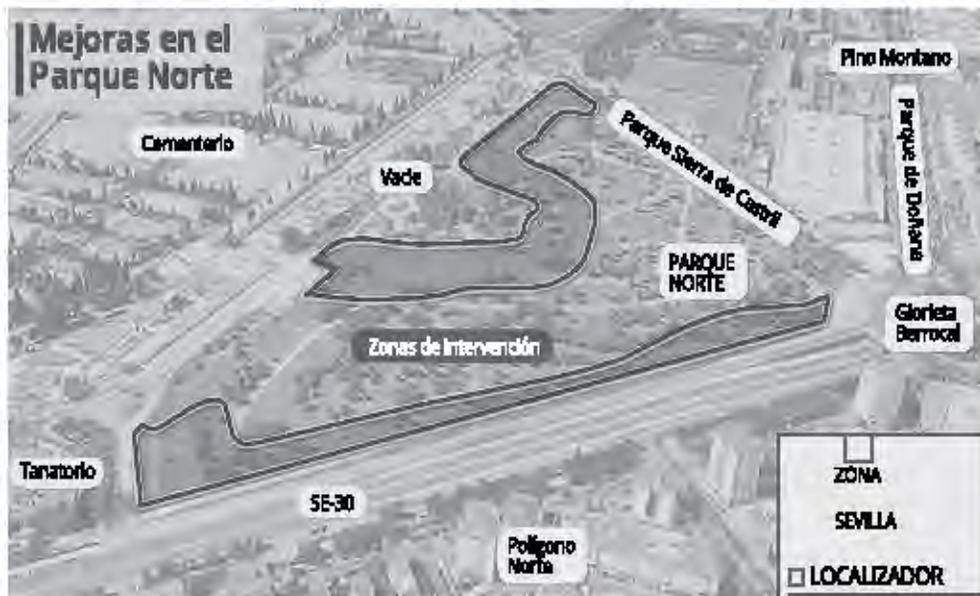
Por otro lado, la propuesta destaca los activos del área que pueden favorecer la Estrategia DUSI Norte: i) identidad de barrio, evolucionada por las barreras que dificultan la integración con la ciudad; ii) intervenciones urbanas del Ayuntamiento en la movilidad, en la recuperación del borde de Guadalquivir, en áreas verdes y en esparcimiento; iii) acciones de apoyo a la integración social, como la delimitación de las ZNTS; iv) apoyo a las actividades económicas, a través de la construcción de espacios empresariales modernos como el Polígono del Higuera Sur; y v) solidaridad entre vecinos⁷.

De entre las operaciones más emblemáticas de la Estrategia DUSI Norte, se destacan la revitalización de los patrimonios arquitectónicos históricos e industriales formados por el Monasterio de San Jerónimo de Buenavista (Distrito Norte) y de las Naves de Renfe de San Jerónimo, ubicadas en el barrio de mismo nombre, como estrategia para la integración de los barrios con el río Guadalquivir y con la ciudad. El Monasterio, que ya había sido rehabilitado, necesitaba reformas para aprovechar su potencial turístico y de prestación de servicios. La inclusión de las obras entre las operaciones de la EDUSI Norte hizo posible su conclusión, habiendo sido inauguradas con motivo del 601 aniversario de su fundación el 10 de febrero de 2015 (Gallego Espina, 2015).

El otro proyecto de rehabilitación está destinado al conjunto arquitectónico de las naves de RENFE, donde funcionaban las oficinas de la compañía entre 1915 y 1925, situadas al borde del Guadalquivir y próximas al Monasterio de San Jerónimo. El proyecto desarrollado por la Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla S.A. -EMVISESA, pretende convertirlas en un nuevo centro de innovación y emprendimiento, "Sevilla Futura". Es una de las estrategias más importantes del EDUSI, pues visa a la reanimación económica y social del área contribuyendo a reactivar la anexa barriada de la Bachillera y, por extensión, al conjunto de San Jerónimo. Se espera que esté concluido en los primeros meses de 2022, ya que se ha completado el 70%⁸.

La otra operación emblemática es la erradicación del asentamiento El Vacie, el más antiguo de Europa y revela el contraste urbanístico: la existencia de espacios industriales ociosos conviviendo con barrios de infraviviendas. A ese respecto el periodista Rubio (2020) no podía ser más perspicaz: "Nombrar El Vacie es nombrar la vergüenza de una ciudad incapaz de proveer de vivienda digna a familias completas que han nacido, vivido y muerto excluidas de la sociedad".

Figura 1
Parque Norte y El Vacie



Fuente: Departamento de Infografía, en Ruesga (2021).

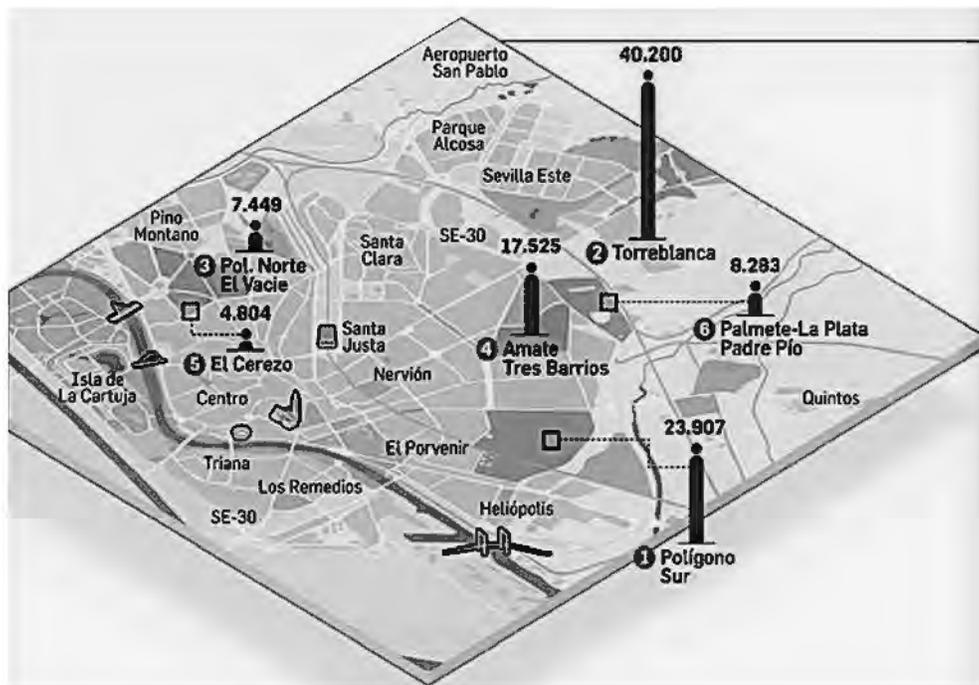
Ubicado al lado del Cementerio de San Fernando, ha sido desde siempre el más problemático centro de infraviviendas de Sevilla. La operación para la erradicación (cuyo plan fue aprobado en 2018), fue planeada a través de la actuación coordinada de los equipos de Servicios Social, Parques y Jardines y la Gerencia de Urbanismo, de modo que se fuera revitalizando y ampliando el Parque Norte, incorporando parte del asentamiento al mismo tiempo que se removían, a los pocos, a las 120 familias y se iban demoliendo las viviendas que quedaban vacías para evitar nuevas ocupaciones. Se trata de un espacio de 35.863 m² que en un futuro se incorporará a la zona verde, quedando el área total con 149.229 m² (Ruesga, 2021).

Sin embargo, la operación fue la más sencilla del EDUSI. En primer lugar, porque no se había definido, a priori, en dónde serían reubicadas las familias, quedando por descubrirse las "áreas urbanas acogedoras". Si bien la intervención social estuvo garantizada por un equipo de veinte profesionales responsables por el acompañamiento social, el proceso creó una inseguridad

muy grande por parte de la población de los barrios más pobres. De acuerdo con los medios, las asociaciones vecinales quedaron en estado de alerta y desencadenaron una reacción, reclamando por una acción más amplia, de modo a contemplar el resto de los barrios que sufren problemas de viviendas (SevillaInfo, 2018a y 2018b).

Sin embargo, aunque exitosa, la erradicación de El Vacie no acababa con el chabolismo en Sevilla. Según los medios y los diagnósticos oficiales siguen quedando chozos, chabolas o pequeños núcleos de infravivienda, principalmente en los barrios pobres de la ciudad (Barba, 2021). Un informe publicado en 2018 por la Junta de Andalucía, relativo a un diagnóstico sobre las zonas más desfavorecidas, permite verificar que la exclusión social se hace presente en todos los cuadrantes de la ciudad, como se puede constatar en la Figura 2:

Figura 2
Población desfavorecida en Sevilla (2016)



Fuente: Zonas desfavorecidas en Sevilla capital. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales/ Departamento de Infografía, en Pérez Ávila (2018).

Es importante evaluar hasta qué punto fue eficaz en disminuir los indicadores sociales negativos y alterar el modelo productivo, tenido como imperativo cambiar el tejido social, disminuir las desigualdades, promover la inclusión social y elevar la empleabilidad.

Valiéndose de indicadores como el porcentaje de paro, analfabetismo y personas sin estudios, viviendas en mal estado y población inmigrante, el diagnóstico apunta los casos más graves. El desempleo está en 33% y el de la zona de Tres Barrios y Amate roza el 59%, zona donde se concentra el mayor porcentaje de viviendas en mal estado (cerca de 59%) y el analfabetismo es igualmente muy elevado, alcanzando cerca del 20% en La Plata-Padre Pío-Palmete y de más del 10% en los otros barrios.

Comentando la situación, el periodista del Diario de Sevilla, Fernando Pérez Ávila (2018) reconoce que las administraciones se han esforzado para regenerar las zonas, principalmente el Polígono Sur que fue foco de la Iniciativa Urbana 2007-2013, pero “el desempleo endémico”, añadido a las altas tasas de analfabetismo y la concentración de inmigrantes, vuelve el cuadro bastante preocupante, además de los problemas con las drogas y el tráfico.

A pesar de las disputas políticas, las críticas son indicios importantes para puntuar los aspectos esenciales del análisis de la eficacia de la política urbana llevada al término en los últimos 30 años en España por el Método URBAN. Es importante, sin embargo, evaluar hasta qué punto fue eficaz en disminuir los indicadores sociales negativos y alterar el modelo productivo, tenido como imperativo cambiar el tejido social, disminuir las desigualdades, promover la inclusión social y elevar la empleabilidad. Es esto lo que se hace a continuación, considerando el ejemplo de Sevilla.

3. Evolución socioeconómica bajo el impacto de la política urbana en Sevilla

Lo que más llama la atención al revisar la trayectoria de la política urbana en Sevilla respecto a la dimensión socioeconómica, fue el empeño en modernizar el tejido empresarial a través de la creación de equipamientos multifuncionales de prestación de servicios de alta calidad, como elementos de atracción de inversiones públicas y privadas con vistas a fomentar la productividad, promover la innovación, diversificar la economía, profesionalizar la administración y contribuir al desarrollo. Sevilla actualmente cuenta con 18 parques empresariales, además de las tres áncoras, centros de innovación y tecnología (La Cartuja, El Puerto y Aerópolis) responsables de cerca del 25% de la riqueza generada en la ciudad, además de 51.000 empleos.

Cuadro 1
Centros de innovación y tecnología en Sevilla

Unidades	Resultado financiero (millones de euros)	Número de empleados	Número de empresas
El Puerto	1.459	23.000	200
PTC Cartuja	2.902	22.716	523
*Aerópolis	1.033	5.322	91

Fuente: elaboración propia a partir de Autoridad Portuaria de Sevilla, 2019; Ayuntamiento de Sevilla, 2019. (*) Datos de 2018.

La determinación en alterar el tejido empresarial para cambiar los indicadores socioeconómicos, sin embargo, no resulta bien. El sector servicios lidera los contratos laborales de 2019, con el 83,46% de las 440.459 contrataciones, y solamente el 4,55% de la industria. Entre los subsectores de servicios, las actividades con mayor peso en la contratación total fueron hostelería (el 21,8% de los contratos formalizados), seguidas por actividades administrativas y servicios auxiliares (17,7%) y comercio y reparación de vehículos (9,7%) (CESS, 2019). A pesar de los esfuerzos modernizadores, el diagnóstico oficial reconoce que el tejido industrial sigue siendo débil en general, pues a pesar de la presencia de “numerosas empresas líderes a escala mundial (por ejemplo, Renault-Nissan, AIRBUS Military, Heineken-Cruzcampo, Gas Natural Fenosa, Endesa, Persan), los centros de trabajo concentran la producción, no diseño ni actuaciones de mayor valor añadido” (CESS, 2014).

O sea, los datos apenas confirman la dualidad del mercado laboral, compuesta de una minoría de trabajadores calificados, con contratos indefinidos y una gran mayoría de trabajadores temporales, y refleja el tejido empresarial heterogéneo y desigual, según se infiere por las publicaciones oficiales (Cuadro 2) (CESS, 2019; Ayuntamiento de Sevilla, 2019).

Cuadro 2
Empresas por sector de actividad y forma jurídica

Servicios	31.656	65,89%
Comercio	10.880	22,65%
Industria	1.908	3,97%
Construcción	3.596	7,48%
Total	48.040	100,00%
Persona Física	23.866	49,68%

Cuadro 2 (continuación)
Empresas por sector de actividad y forma jurídica

Sociedad Anónima	920	1,92%
Sociedad Limitada	19.015	39,58%
Sociedad Cooperativa	395	0,82%
Otras formas jurídicas	3.844	8,00%

Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos (IECA); adaptado de CESS, 2019.

Considerándose los datos para 2019, la ciudad contaba con 48.040 empresas, con predominancia del sector comercio y servicios (88,54%), de la forma jurídica Persona Física (49,68%), seguida de las de sociedad limitada (39,58%) y apenas el 1,8% de sociedades anónimas.

En términos de tamaño, los datos relativos al Impuesto de Actividades Económicas muestran que el 99,8% del total son PYME (47.961 empresas), siendo 94,3% el grupo de microempresas (de las cuales el 64,42% no tienen empleados y el 29,84% emplean entre 1 a 9 personas), en contraposición a las grandes (emplean 250 trabajadores o más) en número de 79 empresas que representan el 0,16% del total (CESS, 2019).

Directamente relacionado a la dinámica empresarial está el mercado laboral. A finales de 2019, Sevilla registraba un contingente de población apta al trabajo (más de 16 años) de 573.500 personas, siendo la población activa de 340.100 personas y 284.300 las ocupadas, una tasa de empleo del 49,57% y la tasa de paro del 16,41%. La tasa de inactividad alcanzaba el 40,70%.

Cuando se analizan los contratos aparece la raíz de la cuestión social. La mala calidad y la temporalidad son alarmantes. Solamente 7,32% de los contratos en 2019 eran por tiempo indefinido, mientras que el 94,73% eran temporales. Peor aún, el 41,2% de los contratos temporales tuvieron una duración inferior a un mes y más del 57% fueron de menos de seis meses. El mayor incremento de contratación reciente (2018 y 2019) fue en el tramo de 8 y 15 días. Además de temporales, los contratos parciales representaron un 50,4% y la mayoría de ellos fueron camareros asalariados (14,1%), personal de limpieza de oficinas, hoteles, etc. (13,9%), vendedores en tiendas y almacenes (7,0%), peones agrícolas (5,3%), albañiles (4,9%) y promotores de ventas (4,7%).

Vale decir que Sevilla refleja de forma dramática la situación laboral de España, cuya tasa de temporalidad (90,41% en 2019) nace de la

Estudios recientes apuntan que la temporalidad excesiva y abusiva es un freno al dinamismo económico, una vez que crea inhibidores u obstáculos a la innovación.

permissiva regulación actual del mercado laboral. Fruto de la reforma laboral aprobada por el Partido Popular en 2012, la temporalidad se implementó como respuesta a la crisis económica de 2008, cuando la tasa de desempleo alcanzó el 27%. La reducción del desempleo al 14%, fue a costa de una alta precariedad laboral.

Estudios recientes apuntan que la temporalidad excesiva y abusiva es un freno al dinamismo económico, una vez que crea inhibidores u obstáculos a la innovación: i) es negativa para la elevación de la productividad laboral, pues no genera incentivo de ninguna parte (patronal o personal) a inversiones en formación y capacitación profesional; ii) la dualidad del mercado de trabajo estimula actividades económicas de baja calificación y que se sostienen en la temporalidad como ventaja competitiva, socialmente insostenibles y de bajo valor añadido; iii) la temporalidad es indiscriminada, impacta a los jóvenes y a los universitarios. Conde-Ruiz y Lahera Forteza (2021) aseguran por las evidencias empíricas que el 40% de los que tienen un contrato temporal a los 20 años, continuarán teniéndolo a los 40 años, “es como si existiera una trampa de la temporalidad donde una vez que entras es muy difícil salir” (*Ibid.*: 103). Es decir, se crea un ciclo vicioso que reproduce las malas condiciones, se mantiene la desigualdad y la dualidad del mercado laboral, y en nada se contribuye a la inclusión social.

El paro es otro problema muy serio en Sevilla y en España y, según los autores, también resulta de la disfuncionalidad del mercado laboral. Aunque haya finalizado en 16,41% en 2019, la media anual registró cerca de 20% (CESS, 2019). Además, considerándose la edad de la población parada, el 53% son los trabajadores maduros (de 45 años y más), seguido de los jóvenes entre 25 y 44 años que representan un 39,9%.

Finalmente, los indicadores urbanos de las ciudades españolas con más de 20.000 personas completan el cuadro⁹. Los datos de 2018 apuntaban Sevilla como una de las ciudades con peor indicador de renta per cápita (7.507 €), lo que representa un cuarto de la mayor renta registrada (28.326 € en Pozuelo de Alarcón) y menos de mitad de la renta de otras capitales como Madrid (16.700 €), Barcelona (16.386 €) y Bilbao (15.660 €) (Instituto Nacional de Estadística -España, 2021). Y más, se registra que doce de los quince barrios con menor renta neta de España están en Andalucía, ubicándose seis en Sevilla (datos de 2018) y en el Polígono Sur el de renta neta más baja de toda España (5.329 €), seguido de Los Pajaritos y Amate (5.757 €). Para tener una idea de la desigualdad en España, vale decir que las mayores rentas netas por barrio están en Madrid y superan los 40.000 € (*Id.*).

El cuadro actual permite inferir que, a pesar de los planes de desarrollo, inversiones en infraestructura, regeneración de los barrios y zonas degradadas, la situación socioeconómica poco se alteró en términos de la elevación de la calidad de vida de la población.

La renta por hogares confirma los extremos. Los distritos más ricos presentan el doble de renta de los más pobres (CESS, 2019). Así es que los medios reportan que un muro separa la riqueza de la pobreza en la ciudad: “Cruzando la vía del tren, del Polígono Sur se llega al Porvenir, donde el salario por habitante es de 17.365 euros y donde un hogar con dos adultos y dos hijos vive con 49.987 euros” (Macías, 2019). Vale añadir que estos barrios son los que concentran gran parte de la población parada: 18,08% en Amate; 17,38% en Este; 11,36% en Macarena. Sumados, los tres barrios concentran el 46,82% de los desempleados de la ciudad (CESS, 2019).

Esta situación se traduce en segregación territorial y desigualdad, anomalías persistentes que empañan la estructura física de la ciudad; barrios aún degradados que concentran los peores indicadores sociales, como los más bajos ingresos por habitante y por hogar; las mayores tasas de desempleo y la mayor concentración de trabajadores temporales. Como la situación social no cambia, las intervenciones de regeneración urbana encarecen la ciudad y continúan expulsando a la población pobre a la periferia del núcleo principal, es decir, terminan favoreciendo la gentrificación. Además, tras 30 años de política urbana, persiste la falta de vivienda social, tal y como denuncia el Consejo Económico y Social en su Informativo anual. El aumento de la oferta de viviendas solo se hace por las libres, los visados de vivienda protegida siguen siendo inexistentes (CESS, 2019).

Consideraciones finales

Volviendo a la cuestión fundamental que se propuso investigar, el cuadro actual permite inferir que, a pesar de los planes de desarrollo, inversiones en infraestructura, regeneración de los barrios y zonas degradadas, la situación socioeconómica poco se alteró en términos de la elevación de la calidad de vida de la población. Y aunque Sevilla fue una de las ciudades más beneficiadas de la política de cohesión de la UE, sigue presentando los peores resultados de España en términos de pobreza y desigualdad.

Por el cuadro que se describe, es evidente que la raíz de los problemas se encuentra en las relaciones laborales, el avance de la desreglamentación, la flexibilización de los contratos, cuya marca reside en la acentuada dualidad laboral entre los que tienen un contrato indefinido y los que se encadenan a un contrato temporal tras otro, situación donde se puede incluir gran parte de los autónomos y de las microempresas.

Una luz al final del túnel se visualizó a través del Plan Estratégico de Sevilla 2030, alineado en el nuevo marco estratégico de España diseñado para cumplir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. El Plan Estratégico define como objetivo el combate a la precariedad y a la economía irregular, a través de la generación de empleos estables y de calidad. Por primera vez se asume la prioridad para la reestructuración de los diferentes marcos reguladores (licencias, trámites, etc.), de modo a dotar de seguridad y orden a las relaciones económicas. Esto requiere una responsabilidad compartida a nivel nacional, subnacional, regional y local, a través de acciones que reorienten la política urbana (España. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021).

Otra buena noticia publicada en los medios fue la aprobación ajustada (solo un voto de diferencia) de la reforma laboral del gobierno de Pedro Sánchez (del Partido Socialista Obrero Español, PSOE) en febrero de 2021, cuyo mérito principal es que otorga más poder a los sindicatos en la negociación de contratos y reduce sustancialmente el número de trabajadores españoles con contratos temporales. La nueva legislación responde a la condición establecida para concesión de ayuda del fondo de recuperación por la COVID-19, dispuesta por la Unión Europea (UE), para atajar la “dualidad del mercado de trabajo” y mitigar las altas tasas de desempleo.

Así, finalmente, se expone de forma transparente el cuadro social de la mayoría de la población y se reconoce que la búsqueda de la justicia social se hace a través de condiciones de trabajo dignas, con el fin de las desigualdades y de la pobreza, además de la protección y refuerzo de servicios públicos imprescindibles como se han demostrado en la crisis sanitaria de la COVID-19.

Notas

(1) Vale recordar que el primer ministro en esa época era el sevillano Felipe González.

(2) La búsqueda por un esquema común de política urbana europea se sustenta en diversos programas: “Proyectos Piloto Urbanos en su fase I (1989-1994) y fase II (1997-1999); las iniciativas comunitarias URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006); los Programas URBANA y PIDLU, impulsados en España durante el periodo 2007-2013, cuyo foco se mantiene en el periodo 2014-2020 a través de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI)” (Casado Maestre ...[et al], 2018).

(3) Se trata de una doble coalición del Partido Andalucista con el PSOE en el Ayuntamiento de Sevilla y en la Junta de Andalucía. En 2003, sin

embargo, el PSOE hace una inflexión más a la izquierda en una coalición con la Izquierda Unida (IU), una corriente remaneciente del PCE.

(4) La Giralda es un minarete de la mezquita que fue convertida en torre campanario de la Catedral de Sevilla, y mide 104,1 metros.

(5) Para más detalles visite el sitio: <https://home.fibes.es/>.

(6) La Agencia IDEA gestiona la Subvención Global de Andalucía Competitividad-Innovación y Empleo 2014-2020, integrada en el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020 (Unión Europea, 2015). Para más detalles visite el sitio: <http://www.aeropolis.es/>.

(7) Este último aspecto destacado en la propuesta es ambiguo, pues se registran manifestaciones de conflictos étnicos entre diferentes comunidades.

(8) Ver: <https://www.emvisesa.org/tag/edusi/>.

(9) La publicación de Indicadores Urbanos es un producto del Proyecto Europeo Urban Audit, reuniendo informaciones sobre las condiciones de vida en las ciudades de la Unión Europea.

Bibliografía

Anderson, Perry (1996), "Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda", en *Revista Viento del Sur*, N° 6, pp. 37-47.

Autoridad Portuaria de Sevilla (2019), "Memoria de sostenibilidad 2019", Sevilla, Puerto de Sevilla, <https://www.puertodesevilla.com/comunicacion/publicaciones/memorias>, 12-12-2022.

Ayuntamiento de Sevilla (1994), "URBAN San Luis-Alameda: fichas técnicas de control", Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, <https://www.urbanismosevilla.org/areas/sostenibilidad-innovacion/fondos-europeos/ficheros/pdfs/ficha-tecnica-proyecto-san-luis-alameda/view>, 26-05-2022.

_____ (2006), "Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística: Sevilla; texto refundido (normas urbanísticas)", Sevilla,

Ayuntamiento de Sevilla, https://www.sevilla.org/ayuntamiento/transparencia/informacion-urbanistica/06_tr_normas-1.pdf, 26-05-2022.

_____ (2019), *Anuario estadístico de la ciudad de Sevilla*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, <https://www.sevilla.org/servicios/servicio-de-estadistica/datos-estadisticos/anuarios/anuario-estadistico-de-la-ciudad-de-sevilla-2019-publicacion/anuario-estadistico-2019-web.pdf>, 26-05-2022.

_____ (2022), *Parques empresariales de Sevilla*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, <https://www.sevilla.org/servicios/economia/parques-empresariales/parques>, 26-05-2022.

- _____ (s.f. a), "Iniciativa Urbana (URBAN). Memoria del Proyecto URBAN Polígono Sur", Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/p/iu0713pidu/Documents/ANDALUC%C3%8DA/Proyecto_URBAN%20_Pol%C3%ADgono_Sur_de_Sevilla_Ayuntamiento_de_Sevilla.pdf, 15-03-2021.
- _____ (s.f. b), "Innovación socioeconómica en la Zona Norte de Sevilla. Estrategia DUSI Norte de Sevilla", Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, <https://www.sevilla.org/edusi-sevilla/archivos/estrategia-dusi-norte-sevilla-aprobada.pdf>, 26-05-2022.
- Barba, Eduardo (2021), "El chabolismo se mantiene en Sevilla pese a la erradicación inminente de El Vacie", en *ABC de Sevilla*, Sevilla, 2 de noviembre, https://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-chabolismo-mantiene-sevilla-pese-erradicacion-inminente-vacie-202111011956_noticia.html, 02-03-2022.
- Benko, Georges y Lipietz, Allan (orgs.) (1994), *As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*, Oeiras, Celta.
- Benko, Georges y Pecqueur, Bernard (2001), "Os recursos de territórios e os territórios de recursos", en *Geosul*, Vol. 16 N° 32, julho-dezembro, pp. 31-50.
- Bernal Salguero, Manuel María (2014), "Iniciativa urbana en Andalucía: análisis de la vulnerabilidad y reparto financiero", Cádiz, Universidad de Cádiz. Trabajo final del Máster Universitario en Gestión y Administración Pública.
- Casado Maestre, Valle; Huete García, María Ángeles; Merinero Rodríguez, Rafael; y González Medina, Moneyba (2018), "La influencia de la Iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 20 (Nueva Época), pp. 124-142.
- Castells, Manuel y Borja, Jordi (1996), "As cidades como atores políticos", en *Novos Estudos*, N° 45, pp. 152-166.
- CESS (2014), "Informe de coyuntura socioeconómica de la ciudad de Sevilla, 2014", Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla. Consejo Económico y Social de Sevilla, <https://www.sevilla.org/cess/publicaciones/pdf/informe-de-coyuntura-socioeconomica-de-la-ciudad-de-sevilla-2014.pdf>, 18-02-2022.
- _____ (2019), "Informe socioeconómico de la ciudad de Sevilla, 2019", Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla. Consejo Económico y Social de Sevilla, <https://www.sevilla.org/cess/publicaciones/publicaciones-cess-2020/2020-11-11-dictamen-del-informe-socioeconomico-de-la-ciudad-de-sevilla-2019-firmado.pdf>, 11-11-2021.

- _____ (2020), "Informe socioeconómico de la ciudad de Sevilla, 2020", Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla. Consejo Económico y Social de Sevilla, <https://www.sevilla.org/cess/publicaciones/publicaciones-cess-2021/informe-socioeconomico-de-la-ciudad-de-sevilla-2020.pdf>, 11-11-2021.
- Comisión Europea (2013), Orientaciones para los Estados miembros. Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano. Reglamento del FEDER (artículo 7), Bruselas, Comisión Europea. Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_es.pdf, 23-02-2021.
- Conde-Ruiz, José Ignacio y Lahera Forteza, Jesús (2021), "Contra la precariedad laboral", en *Revista del Consejo de Economistas de Madrid*, N° 174, junio, pp. 102-112.
- Costa, C. S. (2011), "Metropol Parasol em Sevilha" en *Vitruvius*, Año 11, outubro, <https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/projetos/11.130/4066>, 11-11-2021.
- De Gregório Hurtado, Sonia (2014), "La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español", en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Vol. 46 N° 180, pp. 253-276.
- _____ (2017), "EU Urban Policy in Spain: from URBAN to the Integrated Sustainable Urban Development Strategies (ISUDS)", en *Territory of Research on Settlements and Environment: International Journal of Urban Planning*, Vol. 10 N° 1, pp. 47-74.
- Del Pino Ruiz, Arturo (2006), "La crisis de la arqueología urbana en Sevilla: la deconstrucción del proceso histórico y la liberalización del mercado del suelo", en *Revista Atlántica-Mediterránea de Prehistoria y Arqueología Social*, Vol. 8, pp. 199-212.
- Díaz Parra, Ibán (2011), "Desplazamiento, acoso inmobiliario y espacio gentrificable en el caso de Sevilla", en *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, N° 2, pp. 48-68.
- _____ (2015), "Viaje solo de ida. Gentrificación e intervención urbanística en Sevilla", en *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 41 N° 122, pp. 145-166.
- Egea Jiménez, Carmen; Nieto Calmaestra, José Antonio; Domínguez Clemente, Javier; y González Rego, René A. (2008), *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía: análisis y potencialidades*, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia. Centro de Estudios Andaluces.

- España. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2021) "Estrategia de desarrollo sostenible 2030: un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030", Madrid, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Secretaría de Estado para la Agenda 2030, <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>, 03-03-2022.
- España. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014), Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Unión Europea.
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (2015), Memoria liquidación del proyecto URBAN-Polígono Sur, Sevilla, FEDER; Ayuntamiento de Sevilla. Gerencia de Urbanismo; Proyecto URBAN, <https://www.urbanismosevilla.org/areas/sostenibilidad-innovacion/fondos-europeos/ficheros/pdfs/memoria-final-del-proyecto-urban-poligono-sur-1>, 12-10-2021.
- Gallego Espina, José (2015), "El monasterio de San Jerónimo abre tras una década de obras y retrasos", en *El Correo de Andalucía*, Sevilla, 9 de febrero, <https://elcorreoweb.es/historico/el-monasterio-de-san-jeronimo-abre-tras-una-decada-de-obras-y-retrasos-EJEC871137>, 12-12-2022.
- González Medina, Moneyba y Huete García, María Ángeles (2018), "Procesos de agenda y política de desarrollo urbano: centrando la cuestión", en *Nova Época*, N° 20, noviembre, pp. 6-13, <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/issue/view/709>, 28-02-2020.
- Guerrero, María José; López Igual, Purificación; González Rodríguez, Alejandro; y Fernández-García, Manuel (2011), "Sevilla", en *Políticas urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Joan Subirats y Mariona Tomàs (eds.), Barcelona, Icaria Política, pp. 169-199.
- Harvey, David (1989), "From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", en *Geografiska Annaler*, Vol. 71 N° 1 (Series B: Human Geography), pp. 3-17, <http://www.jstor.org/discover/10.2307/490503?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21101452823407>, 12-10-2021.
- _____ (2005), *A produção capitalista do espaço*, São Paulo, Annablume (Coleção Geografia e Adjacências).

- Huete García, María Ángeles; Merinero Rodríguez, Rafael; y Muñoz Moreno, Rocío (2017), "El modelo de desarrollo sostenible integrado (DUSI). Análisis de la iniciativa urbana en España 2007-2013", en *I Jornadas de Periferias Urbanas: la regeneración integral de barriadas residenciales obsoletas*, Sevilla, Universidad de Sevilla. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, pp. 319-332, https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/57583/E_III.4.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 11-10-2021.
- Instituto Nacional de Estadística (España) (2019), "Indicadores urbanos: edición 2019", en *Notas de Prensa*, Madrid, 29 de mayo, pp. 1-12, https://www.ine.es/prensa/ua_2019.pdf, 03-03-2022.
- _____ (2021), "Indicadores urbanos: edición 2021", en *Notas de Prensa*, Madrid, 26 de mayo, https://www.ine.es/prensa/ua_2021.pdf, 03-03-2022.
- Lefebvre, Henry (1991), *O direito à cidade*, São Paulo, Editora Moraes.
- Macías, Javier (2013), "Las huellas del sueño olímpico de Sevilla", en *ABC de Sevilla*, Sevilla, 9 de septiembre, https://sevilla.abc.es/sevilla/20130909/sevi-huella-olimpiadas-sevilla-201309051343_1.html, 03-03-2022.
- _____ (2019), "Sevilla, la ciudad donde los pobres son los más pobres de España y los ricos, los menos ricos", en *ABC de Sevilla*, Sevilla, 31 de mayo, https://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-sevilla-ciudad-donde-pobres-mas-pobres-espana-y-ricos-menos-ricos-201905292203_noticia.html, 03-03-2022.
- Marchena Gómez, Manuel Jesús y Hernández Martínez, Enrique (2016), "Sevilla en la primera década del siglo XXI: transformaciones urbanas hacia un nuevo modelo de ciudad", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 70, pp. 393-417.
- Marchena Gómez, Manuel Jesús y Pablo-Romero Gil-Delgado, María (2005), "La Exposición Universal de Sevilla en 1992: consecuencias de orden territorial", en *Territorio y Desarrollo Local*, N° 4, pp. 19-30, <https://idus.us.es/handle/11441/79057>, 26-10-2020.
- Merinero Rodríguez, Rafael; Huete García, María Ángeles; y Muñoz Moreno, Rocío (2013), "Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 9 (Nueva Época), pp. 1-14.
- Pereira Neto, Francisco (2017), "Observar a Cidade e seus habitantes: contribuição da etnografia", en *Pixo: Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade*, Vol. 1 N° 3, pp. 103-115.

- Pérez Ávila, Fernando (2018), "El mapa de la marginalidad en Sevilla: seis barrios al límite", en *Diario de Sevilla*, Sevilla, 23 de septiembre, https://www.diariodesevilla.es/sevilla/pobreza-exclusion-marginalidad-barrios-sevilla_0_1284472134.html, 26-05-2022.
- Rubio, Javier (2020), "El Vacie, historia de la impotencia", en *ABC de Sevilla*, Sevilla, 25 de noviembre, https://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-vacie-historia-impotencia-202011252226_noticia.html, 03-03-2022.
- Ruesga, Manuel (2021), "La caída del 'muro' del Vacie", en *Diario de Sevilla*, Sevilla, 17 de octubre, https://www.diariodesevilla.es/sevilla/caida-muro-vacie_0_1620140184.html, 03-03-2022.
- Sánchez, Fernanda (2001) "A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política", en *Revista de Sociologia e Política*, N° 16, pp. 31-49.
- Scott, Allen J.; Agnew, John; Soja, Edward W.; y Storper, Michael (2001), "Cidades-regiões globais", en *Espaço & Debates*, Ano 17 N° 41, pp. 11-25.
- SevillaInfo (2018a), "Las 120 familias de El Vacie serán realojadas en viviendas distribuidas por toda Sevilla", en *SevillaInfo*, Sevilla, 12 de marzo, <https://www.sevillainfo.es/otras-noticias/el-plan-de-erradicacion-de-el-vacie-contempla-el-realojo-de-120-familias-y-casi-200-menores/>, 03-03-2022.
- _____ (2018b), "Nadie quiere en sus barrios a los chabolistas de El Vacie", en *SevillaInfo*, Sevilla, 15 de marzo, <https://www.sevillainfo.es/noticias-de-sevilla/nadie-quiere-en-sus-barrios-a-los-chabolistas-de-el-vacie/>, 03-03-2022.
- Unión Europea (2006), "Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) N° 1260/1999", en *Diario Oficial de la Unión Europea*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2006.210.01.0025.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2006%3A210%3ATOC, 12-12-2022.
- _____ (2007), Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles; borrador final, Bruselas, Consejo de la Unión Europea, https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf, 28-02-2020.
- _____ (2015), "Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020", Sevilla, Unión Europea; Fondo Europeo de Desarrollo Regional; Junta de Andalucía, https://www.junta.deandalucia.es/export/drupaljda/Programme_2014ES16RFOP003_1_3_es-4.pdf, 03-03-2022.

Diez dimensiones para medir la gestión municipal por organización y servicios garantizados: la certificación de excelencia de Concepción, Chile

**Esteban Valenzuela Van Treek,
Cristian Quiroz Reyes y
María Inés Picazo Verdejo**

Esteban Valenzuela Van Treek

Universidad de Concepción, Chile. Doctor en Historia Contemporánea (Universidad de Valencia, España), Máster en Desarrollo en la Universidad de Wisconsin (Madison, Estados Unidos), Magíster en Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica de Chile). Académico e investigador de la Universidad de Concepción, Chile; Director de Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur (CREASUR).

Cristian Quiroz Reyes

Universidad Católica de Temuco, Chile. Doctor en Administración y Política Pública (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina), Magíster en Gobierno y Gerencia Pública (Universidad de Chile). Director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Temuco, Chile.

María Inés Picazo Verdejo

Universidad de Concepción, Chile. Doctora en Ciencia Política por la Université Pierre Mendès France de Grenoble y por el Instituto de Estudios de Iberoamérica y de Portugal de la Universidad de Salamanca (España). Académica de la Universidad de Concepción (UdeC), Chile; investigadora de Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur (CREASUR); y Directora de Relaciones Internacionales de la UdeC.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
E-mails: evalenzuelavt@gmail.com
cquiroz@uct.cl; cquirozreyes@gmail.com
mpicazo@udec.cl

Diez dimensiones para medir la gestión municipal por organización y servicios garantizados: la certificación de excelencia de Concepción, Chile

La investigación explica el proceso desarrollado durante el año 2020, entre la Universidad de Concepción (Chile) y la municipalidad local, que culminó con un escrutinio a la gestión de diez dimensiones claves de la organización interna municipal -estructura en forma, cobro de tributos, gobierno electrónico, política de mantenimiento, transparencia, entre otras-. Se analizan, además, los impactos concretos en los servicios que otorga el municipio -como la política social, infraestructura verde, gestión urbana, participación y cooperación- y en sus alianzas con la sociedad y entidades públicas y privadas. El pilotaje de Certificación de Excelencia Municipal (CEM) exigió una interacción con datos, fuentes nacionales, pero también el ajuste de los diez indicadores por dimensión en una dialéctica autopoiética, donde el esquema interpretativo se fue corrigiendo en interacción con la misma organización, a través del equipo de Administración Municipal, comparando la realidad de Concepción con otras capitales regionales de Chile. Asimismo consideró testeos, siendo sus fuentes de intervención la tradición de sistemas de evaluación de gestión y acuerdos de cumplimiento de estándares de los países de la OCDE, la proposición de servicios municipales garantizados para romper el autonomismo banal sin responsabilidad realizado por la Comisión de Estado para la Descentralización del 2014 y el emblemático caso de Bogotá Cómo Vamos. El proceso culminó con la exigencia de un plan de mejoras por cada indicador, generando una radiografía a la gestión con seis dimensiones calificadas “de excelencia” y cuatro calificadas como “buenas, con desafíos estructurales”. De este modo, se logró en Chile un proceso con datos abiertos sobre la calificación de una gestión municipal, rompiendo una resistencia clave de las asociaciones de municipios para sistemas de mayor monitoreo de las gestiones locales en Chile, acostumbradas a rendir cuentas por proyectos en forma genérica sin diálogo con sus instrumentos de planificación en impactos reales. Dicho aprendizaje permite enriquecer los enfoques dominantes de gestión de calidad, centrado en procesos organizacionales y las evaluaciones macros que miran indicadores territoriales que dependen de contextos socioeconómicos y políticas nacionales, colocando el énfasis en dimensiones institucionales que logran mejorar la gestión con resultados medibles de servicios locales que deben garantizarse a la ciudadanía.

Palabras clave: Administración Municipal; Gobierno Municipal; Servicios Municipales; Indicadores de Desempeño; Municipalidades; Estudio de Casos; Chile

Recibido: 11-08-2022. Aceptado: 29-11-2022.

Ten Dimensions to Measure Municipal Management by Organization and Guaranteed Services: the Certification of Excellence of Concepción, Chile

The research explains the process developed during 2020, between the University of Concepción (Chile) and the local municipality, which culminated with a scrutiny of the management in ten key dimensions of the internal municipal organization -structure in form, tax collection, electronic government, maintenance policy, transparency, among others-. It also analyzes the specific impacts on the services provided by the municipality -such as social policy, green infrastructure, urban management, participation and cooperation- and on its partnerships with society and public and private entities. The piloting of the Municipal Certification of Excellence (MCE) required an interaction with data, national sources, but also the adjustment of the ten indicators per dimension in an autopoietic dialectic, where the interpretive scheme was corrected in interaction with the same organization, through the Municipal Administration team, comparing the reality of Concepción with other regional capitals of Chile. It also considered tests, being its sources of intervention the tradition of management evaluation systems and agreements of compliance with standards of the OECD countries, the proposal of guaranteed municipal services to break the banal autonomism without responsibility carried out by the State Commission for Decentralization (2014) and the emblematic case of "Bogotá Cómo Vamos". The process culminated with the requirement of an improvement plan for each indicator, generating an x-ray of the management with six dimensions rated as "excellent" and four rated as "good, with structural challenges". In this way, a process with open data on the qualification of municipal management was achieved in Chile, breaking a key resistance of the associations of municipalities for systems of greater monitoring of local management in Chile, accustomed to being accountable for projects in a generic way without dialogue with their planning instruments in real impacts. Such learning allows enriching the dominant approaches of quality management, focused on organizational processes and macro evaluations that look at territorial indicators that depend on socio-economic contexts and national policies, placing the emphasis on institutional dimensions that improve management with measurable results of local services that should be guaranteed to citizens.

Key words: Municipal Administration; Municipal Government; Municipal Services; Performance Indicators; Municipalities; Case Analysis; Chile

Introducción: el rezago de Chile en medir la gestión por resultados pactados con la ciudadanía

América Latina y Chile viven un proceso de acercamiento a un sistema efectivo y veraz de monitoreo de los servicios públicos municipales que rompa el discurso banal del autonomismo local, sin

control social e institucional, por resultados explícitos de impacto en las comunidades. En Chile existe la paradoja de buena legitimidad de los municipios en las encuestas de confianza institucional, pero extendida crítica, porque la mitad de los municipios incumplen en contar con consejos de la sociedad civil, varias comunas desacreditaron la educación municipalizada al no cumplir pagos salariales y previsionales de profesores, y un tercio mantienen vertederos en vez de rellenos sanitarios en un caso extendido de omisiones lesivas (Valenzuela, 2012 y 2016). La respuesta desde el organismo a cargo de los gobiernos subnacionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), se ha focalizado en acciones formales de modelos de gestión de calidad u otros que no se miden por impactos sustentables. Las agencias internacionales han propiciado políticas en los territorios con directores multiactor que diseñan, validan y monitorean planes con base en resultados explícitos de impactos sostenibles (GTZ, 2007). En Europa y el mundo anglosajón hace medio siglo existe una tradición de medir las gestiones por impactos e indicadores de gestión con garantías explícitas, destacando en Iberoamérica el viraje de España hacia la medición por resultados desde 1990, dejando atrás *rankings* genéricos que no distinguen tipos de gobiernos subnacionales y suman datos formales que muchas veces no son esenciales a las propias realidades territoriales (Prado y García, 2004).

Un tema pendiente en la agenda de modernización del Estado en Chile es la mejora real de la calidad de servicio en el sector público. Particularmente a nivel de municipios, este proceso ha sido insuficiente y existe escasa evidencia de estudios que midan la percepción de la satisfacción del usuario y de la calidad del servicio (Rojas ...[et al], 2019). Esto ha sido ratificado en las propuestas de avanzar en servicios municipales garantizados de calidad y estándares explícitos realizados por la Comisión Presidencial para la Descentralización y Regionalización en el año 2014. El problema ha sido exacerbado por la discontinua intervención de la SUBDERE en la aplicación del programa de mejoramiento de la calidad de servicios municipales, iniciado el año 2007. Este avanzó con estudios de la Universidad Católica y la Universidad Alberto Hurtado, en los años 2015 a 2017, con pilotajes de servicios garantizados en gestión municipal (cobro de tributos locales y gestión de fichas de estratificación social) y cumplimiento de estándares en cinco categorías de gobiernos locales en manejo de la basura, infraestructura verde recreativa e iluminación pública (SUBDERE, 2018). Sin embargo, el segundo gobierno de Sebastián

La calidad de los servicios municipales es uno de los aspectos más débiles de la gestión municipal. En principio, porque los servicios no están sometidos a procesos de autoevaluación, no existe acreditación por una agencia reconocida.

Piñera no proyectó dichos esfuerzos, eliminando su difusión como política pública. Como consecuencia, la gestión municipal se caracteriza por carecer de prácticas sistemáticas para gestionar servicios con foco en la satisfacción de usuarios, inexistencia de acuerdos sobre qué se entenderá por una “práctica de calidad” en los servicios municipales y cómo medir su nivel de aplicación y de satisfacción, y ausencia de incentivos y acciones que motiven a las municipalidades a instalar una lógica de mejoramiento continuo (Milovic García, 2015).

La calidad de los servicios municipales es uno de los aspectos más débiles de la gestión municipal. En principio, porque los servicios no están sometidos a procesos de autoevaluación, no existe acreditación por una agencia reconocida sea estatal o no, y existe una cultura de “municipio beneficiario” en desmedro de la relación con los ciudadanos que requieren garantías explícitas de servicios municipales. La crítica más aguda a malas prácticas en la modernización del Estado en Chile sin mirar impactos, es el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). En su captura burocrática endogámica, ha significado que el 100% de los servicios ministeriales, gobiernos regionales y municipios lograran hacer proyectos de “excelencia” y reciban los incentivos económicos, que se han naturalizado como sobresueldos en una maquinaria rutinizada para obtener los tres bonos anuales, dejando atrás “la agregación de valor y la satisfacción de los usuarios” (Titelman, 2017: 26).

Entre los problemas detectados que afectan la calidad de los servicios municipales se encuentra la mutación progresiva de la organización municipal hacia organizaciones autorreferidas, personalizadas y “alcaldizadas”. Estas reducen su gestión a operaciones rutinarias y sin impactos evidentes en la ciudadanía. Además, sobreponderan el orden burocrático (profesionalización, salarios de mercado, cumplimiento procedimental y pagos por gestión del desempeño). Todo esto puede esconder una captura corporativa de la gestión municipal y mecanismos de estabilidad “para sí” definida como una lógica cooptativa-clientelar (Rehren, 1996; Valenzuela y Yévenes, 2015). No obstante la buena valoración de los municipios en el contexto de la fuerte caída del poder central, judicial y parlamentario en Chile, los *rankings* de percepción de la corrupción son severos con las instituciones locales (Horst y Cid, 2019).

El antídoto ante estos problemas ha sido, según experiencias internacionales, la implicación ciudadana en espacios de gestión municipal, donde destacan los presupuestos participativos de

Porto Alegre a Montevideo, el Instituto de Políticas Públicas de Curitiba que pacta y monitorea políticas permanentes, y los modelos de seguimiento de planes en las ciudades colombianas de Medellín y Bogotá con indicadores de impactos y valoración por la evaluación ciudadana (Valenzuela, 2016). Sin embargo, en Chile los procesos de participación no han permitido la generación de una comunidad activa y legalmente lo remiten a una participación del tipo simbólica expresada en mínimos institucionalizados (Vásquez, 2016). En el mismo sentido, ante una legislación aún incipiente en materia de participación ciudadana, los municipios promueven iniciativas terapéuticas y simbólicas -según la escala de Arnstein- en la asignación de recursos. Este es el caso de los “presupuestos participativos”, de bajo alcance financiero, con sumas inferiores al 3% del presupuesto municipal y escasa recepción en las comunas, pues para el año 2017 solo 37 de los 345 municipios chilenos lo habían implementado (Garrido y Montecinos, 2018). En el mismo sentido, en comunas urbanas solo el 40,7% ha implementado el Fondo de Desarrollo Vecinal -FONDEVE (AMUCH, 2019), reflejando la escasa participación de los ciudadanos en los procesos municipales.

Los *rankings* de Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU), preparados por la Cámara Chilena de la Construcción y el Índice de Desarrollo Regional (IDERE) del Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma, han sido valiosos para observar la concentración de calidad de vida en las comunas pudientes del Gran Santiago y el liderazgo de regiones mineras y del eje Santiago-Valparaíso, además de Magallanes en el extremo austral, en los compuestos de indicadores. Sin embargo, gran parte de la calidad de vida alta se debe a las condiciones socioeconómicas de comunas de sectores medios altos de ingresos, lo que no permite visibilizar las precariedades y diferencias de ingresos per cápita municipal y problemas de gestión, al no obligarse el sistema a fondos de convergencia relevantes y a sancionar las alcaldías que incumplen servicios básicos. La mirada homogeneizadora de los indicadores en ciudades con alta segregación impide una visión integral del territorio y, al mismo tiempo, promueve la despolitización de la vida vecinal y su debilitamiento como esfera incidente en la construcción de lo público (Letelier ...[et al], 2019). No se aprecia un avance decidido en modelos que se inscriban en la lógica de los municipios que “cuidan” y promuevan la preocupación por

Los modelos adecuados de calidad se obligan a resultados en indicadores claves y validados por los ciudadanos. Es decir, promueven el desarrollo de estándares y los de indicadores que intentan identificar la satisfacción de los ciudadanos.

colectivos vulnerables a través de una acción territorializada, sino que se generan agrupaciones vecinales o unidades homogéneas basadas en el crecimiento físico del territorio (Rico y Segovia, 2017). El componente territorial es clave en la implementación de políticas y asignación de recursos públicos. Más aún, como se ha proyectado históricamente, “el barrio se consigna como una escala estratégica a partir de la cual los gobiernos levantarían sus agendas respecto a principios como cohesión social, capital social y ciudadanía” (Tapia, 2018). Los barrios son espacios que provocan arraigo territorial y sentido de pertenencia más acentuados que la comuna, la región e incluso el país (CEDER, 2019). El territorio es clave, además, en las trayectorias de desarrollo de los países, es el eje de la organización y base material de la actividad económica. Cuando la planificación territorial establece una mirada solo a los límites territoriales de las comunas y juntas de vecinos, entonces no se genera mayor apertura a temas de infraestructura y/o problemas públicos que suelen trascender los límites político-administrativos.

Los modelos adecuados de calidad se obligan a resultados en indicadores claves y validados por los ciudadanos. Es decir, promueven el desarrollo de estándares y de los indicadores que intentan identificar la satisfacción de los ciudadanos. Los principales desarrollos se han orientado a establecer las relaciones entre calidad, expectativas y percepción sobre los servicios entregados. El concepto es complejo, por lo que su estudio y análisis se ha abordado desde diferentes entornos y disciplinas (Lagares ...[et al], 2015). La OCDE (2015) y el UNDP (2015) han trabajado las categorías de análisis de las expectativas que esperan de las instituciones públicas los ciudadanos, entre ellas se identifican las de imparcialidad, capacidad de respuesta, apertura e inclusión, integridad y confiabilidad. En la misma línea, Rojas ...[et al] (2019) señalan que la investigación de la calidad percibida, imagen y satisfacción de los usuarios en el contexto de los servicios públicos, comienza a imponerse como condición necesaria de dichos procesos (AEVAL 2014; Ayuntamiento de Madrid, 2010).

El estudio sobre indicadores de gestión en el ámbito municipal del año 2004, de los académicos de la Universidad de Salamanca, José Prado e Isabel García (2004), fue clave al cuestionar el formalismo y las mediciones sin considerar contexto y costos. Previamente, ILPES- CEPAL publicó el Manual de Ricardo Arriagada (2002), “Diseño de un sistema de medición del desempeño para

evaluar la gestión municipal”, rompiendo con el taylorismo y la producción por flujo, para focalizarse en cuestiones cualitativas como la capacidad de planificación con una ruta concreta de realización con otros actores. En esa misma preocupación por apreciar la capacidad de construir redes de gobernanza, el UNDP produjo el texto que legitimó el modelo de análisis desde fuentes primarias y secundarias, *A Users' Guide to Measuring Local Governance* (UNDP, 2015).

En referencia a propuesta de política pública para el mejoramiento de la calidad de servicios, la Comisión Presidencial para la Descentralización, de forma unánime, propuso un pacto fiscal de más recursos a los municipios a cambio de obligarse a estándares de servicios a la comunidad (Comisión para la Descentralización, 2014). Esto produjo los pilotajes de la SUBDERE, pero sin continuidad ni seguimiento obligatorio, recursos para romper brechas que lleven a convergencia de servicios en una intergubernamentalidad virtuosa promovida por las leyes de descentralización en curso, que incluyeron la elección de gobernadores regionales que deben pactar con los municipios programas ambientales, residuos, movilidad y gobernanza metropolitana (Henríquez, 2020).

Eleonor Chelimsky (1997) sugiere que los sistemas de monitoreo son útiles para articular información que permite evaluar, como lo que hacen los referidos informes ICVU e IDERE y Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de la SUBDERE, pero que estos deben ser complementados con aquellos que miden resultados y su debida institucionalización, que son los ejes del modelo Certificación de Excelencia Municipal (CEM) que aquí se investiga y describe.

1. Metodología del modelo de Certificación de Excelencia Municipal (CEM): en búsqueda de la integralidad, el desarrollo institucional con participación y la medición por impactos en servicios

La metodología del trabajo consiste en explicar el modelo integrador de un triángulo de factores claves de organización en forma, participación multiactor y servicios garantizados a las comunidades (Valenzuela, 2020: 79-94). La investigación describe el proceso con el municipio y las principales controversias en indicadores, verificadores y calificación, así como el sentido de selección de las dimensiones y principales indicadores utilizados.

Chile ha estado desacoplado de los avances logrados en otros países, principalmente de América Latina, en la medición de la gestión. En varios países de la región se superó el restringido enfoque de las formalidades o de los productos, sin mirar el proceso ni la ecuación costo-eficiencia. La GTZ (Cooperación Técnica Alemana) introdujo en Guatemala un sistema de medición de 40 municipios, en la zona maya del altiplano, que logró escalamiento a nivel nacional (SEGEPLAN, 2019) y la asumió el Gobierno con base en indicadores por dimensiones que se verificaban, más allá de lo formal, con visitas a terreno de expertos. Desde el año 2000, *Bogotá Cómo Vamos* se convierte en un modelo latinoamericano de participación ciudadana en el control de la calidad de los servicios de la capital colombiana. Se trata de una estrategia innovadora pactada entre el municipio, la Pontificia Universidad Javeriana y el sector privado a través de la Fundación Corona. Es el modelo más avanzado, porque combina verificación de datos duros de la gestión municipal en diversas áreas, desde la administrativa, economía o seguridad, hasta los servicios específicos como la recreación en parques o en la nutrición infantil. En este modelo ocupa un papel esencial la percepción de los habitantes de las localidades o macrobarrios (siete) principales de la ciudad (Bogotá Cómo Vamos, 2019).

La propuesta mexicana “Agenda Desde lo Local” se constituyó en una metodología orientada a realizar un autodiagnóstico de los municipios en materia de desarrollo local, fundamentado en: 1) desarrollo institucional para un buen gobierno, 2) desarrollo económico sostenible, 3) desarrollo social incluyente y 4) desarrollo ambiental sustentable, lo cual corresponde a la misma estructura de la política desde su origen en León (Guanajuato, México). A partir de la aplicación de la política y de acuerdo a sus resultados, los municipios podían ser certificados como un “Municipio seguro”, “Municipio sustentable”, Municipio incluyente”, o “Municipio profesional”, entre otros títulos, lo que permite pensar que fue en este momento en que la política empezó a tener visos de estandarización y de asimilarse a procesos de certificación de la calidad (Garzón León, 2018: 73). Esta metodología, a partir de una visión sistemática conceptual y metodológica, flexible e integral, puede ser adoptada desde el ámbito local, municipal y nacional. Está enfocada en mejorar el desempeño de los gobiernos locales desde cada una de las unidades que lo conforma, de esta manera responde a las necesidades del ciudadano y enlaza a los gobiernos con el tema de la calidad y la confiabilidad.

La construcción de estándares desde lo local permite aquilatar en mega dimensiones las diferentes ópticas para mirar la gestión municipal, que se pueden sintetizar en diversos instrumentos o énfasis que permiten clasificar y nutrirse de ellos para proponer el modelo de Certificación de Excelencia Municipal.

Por su parte, el IWA 4 surge como respuesta a la necesidad de desarrollar y mantener la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos e instituciones. Es posible construir un gobierno regional, nacional y global más fuerte trabajando a partir del nivel local, basados sobre la gestión de la calidad de los productos/servicios públicos, así como aumentar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos a nivel local, regional y nacional (ISO, 2014). La adopción de un sistema de gestión de calidad en un gobierno local lleva a desarrollar políticas públicas más fuertes, confiables y efectivas, respondiendo a los requerimientos de la ciudadanía, así como productos y servicios públicos de alta calidad garantizando el mínimo vital de alimentación, vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, seguridad y protección, acceso a vías públicas en óptimas condiciones, transporte público, transparencia y accesibilidad a la información pública, educación e infraestructura, entre otros.

Otro caso valioso es el pilotaje realizado en la ciudad de León, del estado de Guanajuato en México. Este proyecto transitó del estándar internacional ISO/IWA 4, transformada hoy en Organización Internacional para la Estandarización como ISO 18091, que apunta a enriquecer los sistemas de calidad, control y monitoreo de gestiones con una mayor ligazón a los servicios ciudadanos, la participación popular y las distintas escuelas de monitoreo de municipios seguros, verdes, sociales, participativos (Garzón León, 2018). El IWA 4 (International Workshop Agreement 4 - Taller de Acuerdo Internacional 4) creado por Carlos Gadsden, secretario ejecutivo de la Fundación Internacional para el Desarrollo de los Gobiernos Confiables, considera 40 indicadores de la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) combinando los elementos de buen gobierno -que acá se denominan administración en forma-, desarrollo económico sostenible -que en esta propuesta interpretativa de CEM se liga con las políticas sociales incluyentes-, y la cuestión ambiental en el centro de toda la gestión (Garzón León, 2018).

La construcción de estándares desde lo local permite aquilatar en megadimensiones las diferentes ópticas para mirar la gestión municipal, que se pueden sintetizar en diversos instrumentos o énfasis que permiten clasificar y nutrirse de ellos para proponer el CEM:

Cuadro 1
Enfoques de Medición de Gestión Municipales

Enfoque	Dimensiones claves	Institución
Habitabilidad	Calidad de la vivienda, derecho a la ciudad	ONU-Habitat
Agenda desde lo local	Desarrollo económico social inclusivo	IWA 4
Cuidado integral	Sistema de protección social de infancia a adultos mayores	Ciudades que Cuidan, SUR
Capacidad institucional y participación	Profesionalización, reglamentación, gobierno abierto	CLAD
Gestión de Calidad	Procesos de políticas públicas, comités, evaluaciones	ISO
Transparencia	Licitaciones y datos abiertos	Transparencia Internacional
Movilidad y sustentabilidad	Tiempos de transporte, acceso a infra verde	IPPC Curitiba
Calidad de Vida	Datos diversos macro en un territorio de salarios, contaminación, educación, creación de empresas, conectividad	ICVU Chile
Calidad de los espacios habitables	Accesibilidad, Ambiental, Infraestructura, Socioeconómico y Seguridad	IBT
Gestión por resultados macrobarrales	Funcionamiento, recursos, impactos, encuestas percepción vecinal	Bogotá Cómo Vamos
Integralidad multidimensional	Gestión, alianzas, probidad, participación, servicios socioeconómicos y ambientales	CEM CREASUR Universidad de Concepción

Fuente: elaboración propia.

2. Desarrollo de la certificación interactiva con el municipio

El estudio sobre la gestión municipal y sus principales servicios para alcanzar la Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020, de la Ilustre Municipalidad de Concepción, fue realizado por doce investigadores del Programa Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur (CREASUR), de la Universidad de Concepción (UdeC). La comuna de Concepción tiene una población de 250 mil

personas y su área metropolitana con ocho municipios llega a 950 mil habitantes, siendo la segunda ciudad del país y el contrapeso histórico a Santiago en favor del federalismo, basado en su calidad de frontera histórica con los mapuches y poder industrial y universitario del centro sur de Chile (Valenzuela y Vaca, 2020).

La interlocución municipal estuvo a cargo de Aldo Mardones, administrador municipal, y Claudia Seguel, quien coordinó el intercambio de información, debatiendo la precalificación, haciendo ver incoherencias de los análisis expertos, exigiendo la ecualización de los estándares a la realidad del municipio. Recordemos que la propia SUBDERE establece una gradación de cinco tipos de municipios, con niveles agregativos de estándares según la mayor fortaleza financiera, demográfica e institucional. Se debe recordar que Chile tiene enormes brechas que llegan a diferencias de 1 a 15 en los ingresos per cápita de los municipios (Comisión para la Descentralización, 2014). Pero a su vez, la realidad institucional latinoamericana y chilena difiere de los altos ingresos, fondos de convergencia y desarrollo de carrera funcionaria de Europa y los promedios OCDE.

El CEM partió en las conversaciones entre el director de CREASUR, el rector de la Universidad de Concepción Carlos Saavedra y el alcalde Ortiz de atreverse a una evaluación con difusión pública. Luego, en la definición de términos de referencia con el equipo de Administración Municipal se hizo explícita la responsabilidad del municipio de entregar evidencias de sus reclamos a la precalificación, pudiéndose revisar un indicador y/o corregir la calificación en casos fundados de manera inapelable. En el caso de Chile, solo en la comuna de Providencia (sector alto de Santiago) se había realizado un pilotaje parcial y el diagnóstico en 16 municipios que impulsó Jimena Valdebenito en algunos servicios con la Universidad Alberto Hurtado (SUBDERE, 2018), pero no se había realizado un proceso integral. Por tanto, este estudio es pionero en acercar a Chile a las avanzadas prácticas de los países de más alto desarrollo, que combinan la autonomía municipal con un exigente monitoreo por la vía de cumplir estándares en indicadores concretos de gestión. El caso analizado se concentró en 10 dimensiones con 10 indicadores cada una, lo que hace un total de cien indicadores. Estos fueron evaluados agregativamente por fracciones de 0.25 puntos hasta completar un máximo de 1 punto. Es decir, se midieron 400 factores en total con un puntaje máximo de 100 puntos.

En la elaboración del instrumento de certificación participó un grupo de académicos y profesionales con trayectoria en gestión municipal y en gobiernos regionales, quienes propusieron 10 dimensiones, sus respectivos indicadores y medios de verificación o evidencias, los que fueron sometidos a evaluación y validación por parte de funcionarios municipales con experiencia y conocimiento en las dimensiones a medir, realizando los ajustes necesarios con base en las recomendaciones y acuerdos (CREASUR, 2020).

El proyecto de investigación aplicada buscaba proponer un modelo de estandarización para medir procesos y resultados de la gestión municipal, con énfasis en la eficiencia, equidad e inclusividad. Lo anterior con el fin de adaptar soluciones municipales a los contextos socioeconómicos de barrios, que beneficiará al bienestar ciudadano, a la legitimidad de la gestión municipal y, en consecuencia, una la optimización en el uso de los recursos financieros y humanos. Este objetivo se basa en el diseño experimental, para ser aplicado a nivel de pilotaje de alta replicabilidad de un modelo de Certificación de Excelencia Municipal, sobre la base de un pacto multiactor territorialmente distribuido que permita un proceso de mejora continua a través de planes de acción.

Objetivos específicos:

Objetivo 1: Estudiar e investigar la literatura disponible de los elementos fundamentales que integran el proyecto de investigación. Entre ellos, las relaciones institucionales municipios-ciudadano, indicadores y estándares de calidad, formas y modelos de participación ciudadana, modelos y formas de territorialización de la gestión municipal, y tecnologías para la construcción de territorios inteligentes.

Objetivo 2: Constituir una gobernanza multiactor integrada por el municipio, sociedad civil, ciudadanos activos, agentes económicos y públicos que logre el pacto o acuerdo multiactoral para la prestación de servicios municipales eficiente, equitativa e inclusiva.

Objetivo 3: Definir la cartera de servicios públicos municipales y los estándares de calidad y territorios (macrobarrios) mediante instrumentos demoscópicos a incorporar en el pacto multiactor.

La identificación de servicios públicos municipales y sus estándares se realizó a través de un análisis normativo, que indicó el ámbito de competencias de la municipalidad y la responsabilidad principal como prestador, junto con la realización del diagnóstico mediante un catastro de prestaciones y de su calidad.

Objetivo 4: Diseñar la metodología de evaluación interactiva de servicios municipales en el contexto de la aplicación del pacto local y aplicaciones tecnológicas de última generación (aplicaciones y redes sociales).

Objetivo 5: Proponer planes de mejoras desde las ópticas de la calidad de los servicios, mediante el cumplimiento de estándares, satisfacción de usuarios y juicio de expertos (CREASUR, 2020: 2-10).

La aplicación del instrumento se desarrolló durante el segundo semestre del año 2020 en un proceso de debate de los indicadores propuestos entre el equipo de CREASUR, UdeC y la Administración Municipal de la ciudad de Concepción. A lo anterior se agregó la búsqueda de antecedentes con fuentes internas y externas (sistema SUBDERE, Contraloría General de la República y otros), sistemas de información de otras instituciones públicas y/o privadas (ej.: Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano), testeo de opinión de la gestión municipal en algunos de sus servicios sociales en plena pandemia COVID-19 y servicios urbanos. Se comparó los indicadores de la comuna de Concepción con promedios nacionales y de ciudades capitales en algunos casos (la mayoría se ubican en torno a los 250 mil habitantes), así como entrevistas y diálogos con profesionales y directivos municipales. Cada dimensión tuvo verificadores, análisis y recomendaciones.

Dimensiones, principales indicadores, controversias y sugerencias de mejoras

La identificación de servicios públicos municipales y sus estándares se realizó a través de un análisis normativo, que indicó el ámbito de competencias de la municipalidad y la responsabilidad principal como prestador, junto con la realización del diagnóstico mediante un catastro de prestaciones y de su calidad. Se construyó la cartera de prestaciones, a modo de ejemplo, la disposición de residuos domiciliarios, atención de salud primaria, alumbrado público, entre otros. De forma complementaria, se aplicaron tres testeos a la ciudadanía a través de plataformas *on line* para identificar satisfacción y potencial de preocupación de prestación de servicios municipales. Mediante un análisis de proceso y factibilidad de implementación de servicios, se definieron estándares sujetos de pacto multiactor.

Para la estandarización de servicios y resultados de la gestión municipal, se agruparon productos, acciones e instrumentos en diez dimensiones, con 10 indicadores cada una y con sus respectivos verificadores. Las dimensiones, previa validación por expertos, permiten visualizar integralmente el ámbito de acción municipal desde un enfoque de satisfacción ciudadana y del entrelazamiento multinivel. La escala de la Certificación de Excelencia Municipal por dimensión se considera deficitaria bajo 4 puntos, mediana entre 4 y 5.9 puntos (una estrella), buena de 6.0 a 7.9 puntos (dos estrellas), y sobresaliente sobre 8 puntos (tres estrellas).

1. *Administración en Forma*: existencia y funcionamiento de Comité Técnico Asesor, capacitación pertinente, cumplimiento normas, pagos al día, reglamentos actualizados, profesionalización de la planta, operatividad sistema integrado, políticas de gestión y desarrollo de las personas, deuda, porcentaje de inversión municipal con recursos propios (Valenzuela, 2020).

Esta dimensión tuvo una buena evaluación ya que el municipio es altamente institucionalizado y ha desarrollado Programas de Mejor Gestión para optimizar procesos y reglamentarlos. Las principales sugerencias fueron en torno a una mayor participación del alcalde y la periodicidad del Comité Técnico Administrativo (COTEA), el cual se reunió en promedio siete veces al año en el trienio previo. El investigador Tim Campell determinó que la existencia de este trabajo colegiado de los alcaldes con las altas jefaturas, evitando la camarilla política y con capacidad de integración y seguimiento de compromisos, es el motor de las buenas innovaciones en los gobiernos locales en América Latina (Campbell, 1997).

Lo segundo en torno a los procesos de monitoreo y seguimiento del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). A diferencia de la positiva experiencia de Bogotá Cómo Vamos (2019), los planes integrales en Chile no fijan indicadores de transformación y suelen ser estrategias generales. Sobre el municipio de Concepción se concluyó que tiene una tradición de informes de gestión agregativos, que permiten el monitoreo permanente de ingresos y gastos, metas por áreas de gestión y evaluaciones cualitativas donde Administración, Secplan y Control tienen un papel relevante. Las cuentas municipales se refieren a los principales programas y proyectos de la totalidad de las áreas relevantes de la gestión municipal. Sin embargo, existe poco diálogo con el principal instrumento con el cual debiesen medirse las cuentas: las prioridades, estrategias y metas del PLADECO.

Es decir, pasar de los datos y los logros a un análisis crítico de las tendencias generales de la marcha del municipio y de la comuna (CREASUR, 2020: 14).

La Ley N° 18.695 (Orgánica Constitucional de Municipalidades) es explícita en señalar que los instrumentos esenciales de la gestión son: Plan de Desarrollo Comunal, el Presupuesto Municipal Anual y el Plan Regulador Comunal, siendo el PLADECO el “rector”. Para un grupo de investigadores de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), el PLADECO se valida en participación en su diseño, capacidad de plan estratégico y en su utilidad para pedir cuentas: “Desde esta situación, y reflexionando sobre el espíritu del PLADECO que se plasma en la ley mencionada, se considera que éste debe servir de instrumento en tres dimensiones principales: planificación estratégica, participación ciudadana y rendición de cuentas (*accountability*). Sin embargo, a partir de esta última dimensión se incorporó una cuarta denominada accesibilidad, la cual tiene que ver con el nivel de acceso y comprensión que tienen los ciudadanos frente al documento” (Orellana ...[et al], 2016: 8).

Otro elemento interesante se encuentra al revisar la profesionalización de la planta, que llegó a 42% del total, muy por encima del promedio de los municipios chilenos (33%), pero lejos del 80% de los europeos. En la interacción se consideró razonable ajustar a la baja la medición de dicho indicador de la dimensión (Valenzuela, 2020).

2) *Transparencia y Probidad*: información hacia la ciudadanía, cuentas municipales, licitaciones, uso de sistema de compras públicas, estado de sumarios administrativos, respuesta a reclamos, respuestas a Contraloría, control interno y social, acuerdos del concejo y comunicación plural, modificaciones a plan regulador, monitoreo a la gestión y otras decisiones claves en subsidios. Fue relevante el uso de manual pactado por los municipios con las autoridades en transparencia y SUBDERE (Consejo para la Transparencia, 2017).

Esta fue el área de mayor conflictividad, porque el municipio demostró que había sido premiado por su probidad y había sido calificado medianamente en la precalificación. El municipio demostró evidencias para contrariar observaciones críticas y mejoró procesos, como lo expresó Marcela Seguel en minuta: “Acercamiento Ciudadano”: el Portal Transparencia dispone a la vista tutoriales (Educa Transparencia) que permiten al ciudadano acceder en forma fácil. En el punto 9 se hace referencia a preguntas frecuentes, las que no estaban consideradas durante el período evaluado, no obstante ha

sido modificado. En personal y remuneraciones, la publicación de las dietas de concejales fue recomendada como buena práctica por el Consejo para la Transparencia en el año 2009, por lo que a la fecha se asume como un cumplimiento y no una innovación. Como observación general el municipio sí publica la Agenda de Autoridad, conforme indica la Ley N° 20.730, a través del *Lobby* Agenda de Audiencias (Alcalde, Concejales, Sujetos Pasivos de *Lobby*). Efectivamente la municipalidad da cumplimiento al registro de audiencias establecido en la ley que regula el *lobby*, pero estas se refieren a las audiencias sostenidas por los sujetos pasivos con lobistas y gestores de intereses particulares. La sugerencia apunta a la publicación de acceso fácil (no en la plataforma de *lobby*) de las actividades en terrenos, reuniones y otras desarrolladas por las autoridades (Municipalidad de Concepción, 2020: 7). En la entrega de información se criticó la información sin contexto ni datos relevantes que son esenciales en el concepto de transparencia activa no solo con el organigrama municipal, sino también con las diversas entidades, corporaciones y asociaciones en las que participa (Catalán y Quiroz, 2020): “Por ejemplo, si bien en la página web municipal se informan los nombres de autoridades como Alcalde e integrantes del H. Concejo Municipal, no hace lo mismo con los directivos municipales, ni informa los currículums resumidos de autoridades y altas jefaturas, lo que resulta relevante como elemento de conocimiento y de verificación de trayectorias por parte de la comunidad” (CREASUR, 2020: 16).

3) *Gobierno electrónico y Facilitación de Trámites a la ciudadanía*: comunicación bidireccional, pagos en línea, acceso a web de gobierno electrónico, tiempos en trámites, ventanillas únicas, desconcentración para red de subsidios sociales, ordenanzas y plan regulador en internet, coordinaciones del pago de patentes y permisos.

La virtualización de las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones públicas, y en menor grado la incorporación de las TIC a la gestión municipal, constituyen herramientas tecnológicas con gran potencial. Según el Índice Institucional para Gobierno Abierto Municipal (Hernández Bonivento, 2018), se observa un alto acatamiento de los municipios en las disposiciones de transparencia activa (0.742) y participación institucional (0.723), seguidas muy de cerca por las variables de acceso a la información (0.699) y probidad (0.655). Sin embargo, el Índice registra casi nula implementación de mecanismos de participación ciudadana (0.060). Estos indicadores cuestionan la utilización de la capacidad de los gobiernos para movilizar a sus

En una evaluación de los modelos de *Smart cities* chilenos, expertos cuestionan que se centra en el emprendimiento y oportunidades de negocios, orientado hacia la competitividad exterior de las ciudades, dejando a la ciudadanía en una acción cosmética, pero no como participante activo.

ciudadanos, para hacerlos participar en el debate público, entregar aportes y efectuar contribuciones que lleven a una gobernanza más sensible, innovadora y efectiva (Gobierno de Chile, 2019).

El municipio de Concepción fue bien evaluado en todo lo referido a hacer trámites y acceder a información por la web, pero con mayor crítica en sus desafíos de ser una ciudad inteligente más proactiva y permitir la participación ciudadana (Catalán y Quiroz, 2020). De hecho, en una evaluación de los modelos de *Smart cities* chilenos, expertos cuestionan que se centra en el emprendimiento y oportunidades de negocios, orientado hacia la competitividad exterior de las ciudades, dejando a la ciudadanía en una acción cosmética, pero no como participante activo (Tironi y Valderrama, 2018), alejado de la visión de un sistema funcional complejo y multidimensional, en el cual los ciudadanos comparten decisiones con los agentes políticos y económicos (Fernández Güell, 2015). En esta línea, se les recomendó: "El sitio web considera herramientas de participación como fondos concursables, sin embargo, se evidencia que los espacios de colaboración como el *crowdsourcing* (colaboración abierta donde se integra a la comunidad en soluciones), *crowdfunding* (mecanismo para financiar proyectos ciudadanos) no se visualizan. Esto con el fin de implicar a los vecinos y vecinas en trabajos comunes fomentando la cocreación o coproducción de iniciativas" (CREASUR, 2020: 23).

4) *Recaudación óptima y gestión de recursos*: sistema de actualización de catastro de propiedades, cobro de patentes (comerciales, industriales, profesionales y agrícolas), permisos provisorios, multas, banco de proyectos, postulaciones a diversos fondos, gestión financiera, sistemas de contribuciones por mejoras, cobro de derechos de publicidad, permisos de edificación, entre otros.

Para la construcción de los indicadores y las variables de medición se utilizaron, además, fuentes secundarias, como Instituto Nacional de Estadística (INE), Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), Portal Transparencia del municipio de Concepción y otros municipios de similares características (municipalidad de Rancagua y municipalidad de Temuco), se revisó el Decreto N° 2.385, que fija texto refundido y sistematizado del Decreto Ley N° 3.063 de 1979 sobre rentas municipales, Acuerdo N° 2.499-129-2020 que aprueba fijar tasa de patente municipal, Tasa de motorización en Chile (CREASUR, 2020: 27).

El municipio de Concepción mostró una muy buena mejora en el trienio estudiado 2016-2018 en todos los tributos locales que en Chile se concentran el predial, derechos de aseo, construcción, permisos

de circulación de vehículos, patentes comerciales -algo más débiles las profesionales- y de alcoholes (Torres, 2020). Sin embargo, se observa que la gestión de recursos depende de proyectos con los gobiernos regionales y ministerios, lo que implica gasto relevante y al límite de los topes legales en personal y funcionamiento, por lo que se recomienda: “Se debe mejorar las gestiones en proyectos sociales y de inversión con recursos de los ingresos propios permanentes pudiendo establecer metas de inversión en estas áreas, contribuyendo al plan estratégico del municipio, definido específicamente en su misión” (CREASUR, 2020: 33).

5) *Mantenimiento de Infraestructuras comunales*: sistemas de información, tiempo de reclamos, montos de reposición y mantención, temas de seguridad en infraestructura, gestión de aguas de lluvia, espacios públicos, bibliotecas, espacios deportivos, veredas y aceras, demarcación vial, alumbrado público, sistemas de transporte y movilidad de peatones y ciclovías.

Esta dimensión mostró un muy buen resultado, ya que además la municipalidad es el centro cívico, educacional y comercial de un área metropolitana de casi un millón de habitantes, existiendo la demanda ciudadana y de instituciones en dicha orientación (Toledo y Espinoza, 2020), con tareas de mejorar protocolos en casos puntuales: “La gestión municipal en la dimensión sobre mantención de infraestructura comunal alcanza una excelente evaluación, debido principalmente a que las unidades a cargo cuentan con proyectos en ejecución y consideran dentro del quehacer diario las funciones de mantenimientos reflejadas en los indicadores analizados. Este mismo quehacer afecta en algunas ocasiones a que no se cuente con el tiempo suficiente para realizar algunas actividades que puedan mejorar la gestión, como es el caso de los estudios de nuevas señaléticas y demarcaciones viales” (CREASUR, 2020: 44).

6) *Servicios Sociales Integrales*: atención primaria de salud, ayuda social y soporte comunitario, promoción socioeconómica, cultura, deporte, seguridad ciudadana, infancia, jóvenes, adultos mayores, paridad de género, violencia familiar.

Esta dimensión fue la mejor evaluada de todas con 9.25 de un máximo de 10, siendo conocida la eficacia de la red asistencial, promocional y de soporte comunitario, incluyendo políticas de género, empleo y juventud (Benavente y González, 2020). Lo anterior, explica en parte la altísima elegibilidad del alcalde Álvaro Ortiz (Democracia Cristiana, coalición de centro izquierda en Chile) en sus tres disputas con los

candidatos de la derecha y las izquierdas alternativas. Su padre, el diputado José Miguel Ortiz, completó tres décadas en el parlamento, siendo uno de los cinco parlamentarios con dicho récord. Los expertos corroboraron que no eran meras redes clientelares, sino efectivas redes de protección y promoción comunitaria con recomendación de mejoras en salud primaria, continuidad de programas de soporte social en seguridad ciudadana y drogas, así como mayor complejidad de programas en empleo local (CREASUR, 2020: 52-53).

7) *Infraestructura verde recreativa, residuos y sostenibilidad*: metros cuadrados de áreas verdes por habitante, infraestructura deportiva, arbolado urbano, cuerpos de agua, reciclaje, compostaje, recolección y disposición de residuos domiciliarios, huertos urbanos, ciclovías, eficiencia energética y uso de energías renovables.

La experta trabajó tanto con base en los avances con la SUBDERE (2018), en precisar la infraestructura verde recreativa como servicio a garantizar, como en las directrices nacionales de equipamiento urbano (Cámara Chilena de la Construcción, 2018) y los acuerdos y buenas prácticas internacionales (INE, 2019). En el indicador esencial de metros cuadrados por habitantes, algo superior al promedio chileno de 5 metros cuadrados -aunque lejos de la meta de la OMS de 9-, se constata una carpeta detallada de proyectos que lo elevaría a 8.5 (Toledo, 2020).

No obstante, la buena evaluación, no logra excelencia máxima (sobre 8) por dicho rezago, la falta de reciclaje fuera de la zona céntrica y vacíos en otras áreas: “El indicador más débil dice relación con la infraestructura deportiva abierta y/o cerrada, se visualizan algunos proyectos en esta línea de acuerdo con la cartera formulada en el PLADECO y se recomienda reforzar, en especial en lo que respecta a infraestructura deportiva en barrios” (CREASUR, 2020: 61).

8) *Gestión urbana, habitabilidad y movilidad integral*: espacios públicos peatonales, planificación coherente, coordinada y participativa, vivienda y habitabilidad, Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) actualizado y coherente con el Plan Regulador Comunal, red vial estructurante, equipamiento para el transporte público, transporte público y gestión de riesgos y desastres.

En esta dimensión Concepción tuvo una nota mediana de 7 de 10, en línea con la crítica en Chile a la altísima concentración de los proyectos de infraestructura urbana en Santiago (Comisión para la Descentralización, 2014). No obstante la mayor existencia de instancia de gobernanza multiactor e intergubernamentalidad colaborativa,

No ha habido una preocupación de reconocer que la participación ciudadana es una función de los municipios. Sin embargo, ellos no disponen de recursos humanos para diseñar y desarrollar mecanismos que impliquen a la ciudadanía en los asuntos municipales de su comuna.

como el Directorio Urbano donde converge municipio, gobierno regional y ministerios (Valenzuela, Muñoz y Villa, 2020), la ciudad muestra déficits en complementar infraestructuras de movilidad (Toledo, 2020b), llamando a una mayor coherencia de las acciones con los instrumentos de planificación: “existen acciones en todos los indicadores estudiados, pero que falta proporcionar una mayor integración en estas acciones, para ello se recomienda generar planes o estrategias con visiones integradoras y metas de corto, mediano y largo plazo” (CREASUR, 2020: 68).

9) *Participación sustantiva*: funcionamiento de Consejo de la Sociedad Civil, presupuestos o fondos con decisión ciudadana, consultas ciudadanas, cumplimiento de la ordenanza de participación, nivel de empoderamiento de sectores vulnerables y minoritarios, publicidad de debates y acuerdos, debate deliberativo, formas de cogestión.

Es posible observar que, en términos generales, los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) tienen una baja capacidad operativa (Ríos, 2019). En las comunas urbanas de tamaño medio, según la Asociación de Municipios de Chile (AMUCH, 2019), el 40,7% de las municipalidades muestran una gestión ineficiente de los COSOC. En el mismo sentido, en el año 2017 en la Región del Biobío solo se había constituido el 67% de los COSOC (Muñoz, 2018). Entre las explicaciones que se pueden encontrar, cabe decir que no ha habido una preocupación de reconocer que la participación ciudadana es una función de los municipios. Sin embargo, ellos no disponen de recursos humanos para diseñar y desarrollar mecanismos que impliquen a la ciudadanía en los asuntos municipales de su comuna (Muñoz y Villa, 2019).

Al hacer la radiografía de Concepción, hubo tensión por la debilidad en los aspectos institucionales al no contar con una unidad especializada en la misma y solo una función más del secretario municipal, funcionarios/as que cumplen más bien roles de testigos de fe, redactores y archiveros. A su vez, se cuestiona la no formalización y puesta en marcha de los presupuestos participativos ampliamente reconocidos en la vecina comuna de San Pedro de la Paz (Valenzuela, Muñoz y Villa, 2020): “Respecto a los arreglos institucionales que a la fecha no tienen concreción, se lamenta la no aprobación del Reglamento de Presupuesto Participativo y que la misma ordenanza contempla” (CREASUR, 2020: 79).

En lo positivo, se consigna el uso de plebiscitos y consultas ciudadanas en temas relevantes (Muñoz, 2020).

10) *Alianzas y espacios de cooperación*: nivel de integración no cooptativa del concejo municipal, asociacionismo municipal, ciudades o comunas hermanas o con cooperación internacional, acuerdos regionales y macros, espacios institucionales de fundaciones y corporaciones, alianzas y convenios estratégicos activos.

Los investigadores evaluaron positivamente la política comunal de diversas alianzas y fundaciones, así como el trabajo con asociaciones de municipios y redes locales (Picazo y Catalán, 2020). Sin embargo, es baja la profundidad de los hermanamientos con otras ciudades del mundo, el reconocimiento a Concepción y la cooperación articulada: “La Municipalidad de Concepción cuenta con hermanamientos en cantidad relevante y diversidad de horizontes de procedencia de las ciudades hermanadas, como por ejemplo con las ciudades de: Wuhan y Nanjing (China), Belén (Palestina), Córdoba y San Miguel de Tucumán (Argentina), Monterrey (México) y Medellín (Colombia). Sin embargo, se puede señalar que tan atractivos hermanamientos no se han traducido en acuerdos concretos con la mayor parte de estas ciudades ni, en consecuencia, se han desarrollado acciones significativas de interés mutuo, exceptuando lo realizado con la ciudad china de Wuhan. Con esta ciudad, se han desarrollado actividades con el sector empresarial, en el campo deportivo y en el campo de la salud en el contexto de la pandemia mundial COVID-19” (CREASUR, 2020: 85).

Resultados y conclusiones

La Municipalidad de Concepción fue certificada en todas sus dimensiones en las categorías de buenas y sobresalientes, destacando con tres estrellas las dimensiones 1) Gestión Municipal en Forma, por la fuerte institucionalización, control del gasto y coordinaciones; 2) Probidad y Transparencia, por su destacada gestión acorde a la normativa; 4) Recaudación óptima y gestión de recursos, con un alza de los ingresos propios permanentes; 5) Mantenimiento de Infraestructuras Comunes, con programas en cada área; 6) Servicios Sociales Integrales, por su gestión en diversos programas de promoción y 10) Alianzas y Espacios de Cooperación, por su destacada participación en diferentes entidades y organizaciones que promueven el desarrollo local.

Con dos estrellas y recomendaciones de mejoras se ubicaron las dimensiones: 3) Gobierno Abierto; 7) Infraestructura Verde Recreativa, Residuos y Sostenibilidad; 8) Gestión Urbana, Habitabilidad y

Movilidad Integral; y 9) Participación Sustantiva. En todos estos casos hubo tensiones entre académicos expertos y funcionarios municipales, en una interacción que fue fecunda para ambos actores. En el caso del equipo de CREASUR de la Universidad de Concepción permitió aquilatar indicadores, compararlos con otras comunas equivalentes y abrirse a impactos cualitativos a valorar por sobre formalismos. En cuanto el equipo municipal logró realizar mejoras en el proceso, asumir críticas y reconocer que efectivamente hay desafíos por cumplir en las cuatro dimensiones en que no tuvieron excelencia, además de alertas institucionales.

El siguiente Cuadro 2 muestra en resumen la evaluación obtenida en el análisis de cada dimensión:

Cuadro 2
Síntesis de Evaluación de la Municipalidad de Concepción

N°	Dimensión	Evaluación
1	Administración en Forma	8.5
2	Probidad y Transparencia	8
3	Gobierno Electrónico	7.5
4	Recaudación Óptima y Gestión de Recursos	8.25
5	Mantención de Infraestructuras Comunes	9
6	Servicios Sociales Integrales	9.25
7	Infraestructura Verde Recreativa, Residuos y Sostenibilidad	7.25
8	Gestión Urbana, Habitabilidad y Movilidad Integral	7
9	Participación Sustantiva	7.25
10	Alianzas y Espacios de Cooperación	8
Total Evaluación		80 pts.

Fuente: elaboración propia.

La evaluación total obtenida es de 80 puntos. Las dimensiones con mayor puntaje son Administración en Forma (8.5), Mantención de Infraestructuras Comunes (9) y Servicios Sociales Integrales (9.25). La más baja es la dimensión Gestión Urbana, Habitabilidad y Movilidad Integral (7), cuyo análisis demuestra que existen acciones en todos los indicadores estudiados, pero adolecen de mayor integración en estas acciones. Para ello en general se recomienda formular planes o estrategias con visiones integradoras y metas de corto, mediano y largo plazo que involucren una gestión coordinada intracomunal.

En la actualidad no existe en Chile un sistema que evalúe la gestión municipal, ni que integre de forma interactiva la opinión de sus usuarios de forma eficiente y efectiva.

En relación con lo anterior, la falta de planes integradores muestra relación con la atención que deben prestar las municipalidades en resolver problemas inmediatos de la población (por ejemplo: Dirección de Gestión del Riesgo y Emergencias), lo que por la falta de personal y la dedicación a esta atención directa impide el desarrollo de instrumentos o herramientas orientadoras de la gestión.

Se debe reconocer el esfuerzo por integrar en la gestión municipal a la ciudadanía, en especial en el desarrollo de la ciudad, lo que se inició producto de la presión social. Hoy la ciudadanía forma parte cada vez más de la acción municipal, con las dificultades logísticas que esto implica, como la capacitación que debe recibir la población, el despliegue territorial en cada uno de los barrios y el tiempo que se debe dedicar para la obtención de resultados que favorezcan la calidad de vida de las personas que habitan en este caso en la comuna de Concepción. Se detecta que aún existe debilidad en la gestión *ex post*, lo que se ha recomendado implementar, por ejemplo, vía plataformas de seguimiento o encuestas bianuales.

En el ámbito del desarrollo de infraestructuras, ya sea espacios públicos, infraestructura deportiva, áreas verdes y vialidad estructurante, la evaluación evidencia la dependencia de fondos de otras instituciones (Gobierno Regional, Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas u otros). En relación con las relaciones multiactorales existen instancias reconocidas a nivel nacional de buenas prácticas surgidas en la comuna de Concepción, que incluso han sido replicadas en otras comunas en Chile.

En la actualidad no existe en Chile un sistema que evalúe la gestión municipal, ni que integre de forma interactiva la opinión de sus usuarios de forma eficiente y efectiva. Esto genera que instrumentos como el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) implementen programas que no van en estricta concordancia con las necesidades de la población, incurriendo en un gasto y un uso ineficiente de los recursos municipales, afectando directamente la calidad de vida de la población y ralentizando el crecimiento y el mejoramiento de la comuna.

Como ya se indicó, la SUBDERE ha implementado diversos programas que van en apoyo de la participación ciudadana, como una base de apoyo a la implementación de presupuestos participativos locales, o el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal. Ambos dan muestra del interés del gobierno en relevar los esfuerzos de parte del Estado por fomentar la interacción entre la ciudadanía y sus municipios, pero que, hasta el momento, no cuenta con grandes casos de éxito ni herramientas replicables.

El modelo SISEM, además de generar información necesaria para provocar los cambios que requiere la planificación de las políticas públicas locales y el uso de los recursos municipales, busca involucrar a la ciudadanía en los procesos municipales permitiéndoles evaluar los distintos trámites y servicios que le presta, mejorando la relación municipalidad/comunidad.

Ante esta problemática, y como resultado de la evidencia obtenida a partir de la implementación del CEM en la comuna de Concepción, se propone generar un instrumento denominado Sistema de Información de Servicios Municipales (SISEM). El SISEM tiene como fin aumentar la participación ciudadana efectiva a través del desarrollo de una plataforma interactiva sencilla, con versión web y App, de fácil adopción para público "No nativo digital", en donde la ciudadanía podrá evaluar la calidad de los servicios municipales, proponiendo los ya evaluados en el CEM, proporcionando una percepción objetiva y con datos representativos de todos los territorios de la comuna donde exista acceso a teléfonos inteligentes e internet, utilizando como medio y herramienta de difusión las RR. SS. Este sistema pretende ayudar a crear espacios de diálogo entre los distintos actores, con resultados de la correcta valorización en las diversas áreas de trabajo en las que el servicio municipal despliega su gestión, aprovechando la tecnología de forma sencilla para generar cambios que se ajusten a su realidad, y recoger las opiniones de los usuarios de manera continua, utilizando de mejor forma los recursos estatales, sobre la base de una retroalimentación e integración con la comunidad.

El modelo SISEM, además de generar información necesaria para provocar los cambios que requiere la planificación de las políticas públicas locales y el uso de los recursos municipales, busca involucrar a la ciudadanía en los procesos municipales permitiéndoles evaluar los distintos trámites y servicios que le presta, mejorando la relación municipalidad/comunidad.

Con la aplicación del modelo propuesto se obtendrían parámetros de evaluación que mejorarán los servicios entregados a la comunidad impulsando la mejora continua de estos, ajustándose a las necesidades reales de sus usuarios, logrando una eficiencia en el uso de estos recursos, definiendo de mejor forma los lineamientos a mejorar de los planes de desarrollo comunal (los PLADECO), permitiendo sumar la evaluación de servicios municipales a las políticas de gobierno ligadas a generar ciudades inteligentes.

Lo anterior también puede ser una contribución a instancias de diálogo digital mejor distribuido entre ciudadanos y servicios municipales, alcanzando una mejora en la gestión dado el enfoque de macrobarrio que se exploró en los testeos de opinión que realizó el CEM.

La amplia difusión de sus resultados, tanto a los funcionarios del municipio como a la comunidad general por medios de comunicación

y seminario con red de centros de estudios territoriales en Chile, permite romper el temor al escrutinio con evaluación explícita y abrir el paso al sistema de monitoreo con consejo multiactor, uso de gobierno electrónico, transparencia activa y modelos de participación sustantiva donde se ha destacado el Gran Concepción (Valenzuela, Muñoz, Toledo y Villa, 2020). Finalmente, el instrumento de Certificación permite una continuidad en la evaluación de los servicios municipales y no solo asociado a un período de gobierno, generando un sistema sustentable en el tiempo.

De la experiencia, tras taller con sus principales actores municipales e investigadores, se concluyen aciertos, lecciones y desafíos:

a) Fue positiva la capacidad de interlocutar y cuestionarse entre funcionarios y evaluadores para precisar indicadores, dar evidencias y construir juntos medidas de mejoras. Es un déficit la falta de un consejo multiactor que permita la continuidad y legitimidad al instrumento de medición, evitando el riesgo de captura entre el municipio y el ente universitario evaluador. En dicho sentido, avanzar en la lógica de Bogotá Cómo Vamos es atendible, incluyendo encuestas de percepción ciudadana por macrobarrios.

b) El plan de mejoras por dimensión en diez indicadores es un ejercicio de mejoramiento de gestión valioso, lo que hizo trascender la experiencia a otros municipios que realizarán el proceso de certificación pidiendo un mayor tiempo entre la precalificación y la certificación para introducir mejoras administrativas y en servicios relevantes.

c) La flexibilidad en los indicadores permite hacerse cargo de las diferencias graves en los ingresos per cápita por habitante en Chile, pero a su vez el esquema evita licuar responsabilidades reclamadas por los ciudadanos, establecidas en leyes y posibles de cumplir con mayor proactividad, colaboración y eficacia de la gestión municipal.

d) Se recomienda un sistema nacional de servicios municipales garantizados, en la línea de la Comisión para la Descentralización (2014), incluyendo los fondos de convergencia y una mayor severidad con las gestiones que hacen omisión lesiva de aspectos claves en la gestión tributaria, social, equipamientos y medio ambiente.

e) Se concuerda, en sintonía con otras gestiones territoriales exitosas en América Latina, hacer evaluaciones bianuales de estrategias y planes para evitar la dispersión, retórica y letra muerta de los procesos de planificación municipal.

Bibliografía

- AEVAL (2014), *Guía para la realización de estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Función Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Marco_General_Mejora_Calidad/guia_adyes_2014.html, 23-08-2021.
- AMUCH (2019), "Visibilizando las prioridades de los ciudadanos en las comunas de Chile. Diagnóstico de los Planes de Desarrollo Comunal", Santiago, Asociación de Municipalidades de Chile. Dirección de Estudios, <https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/Estudio-PLADECO.pdf>.
- Arriagada, Ricardo (2002), "Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica", Santiago, ILPES; CEPAL (Serie Manuales; N° 20), https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5582/S0260445_es.pdf.
- Ayuntamiento de Madrid (2010), "Cuestionario de satisfacción de usuarios de los centros de servicios sociales", Madrid, Ayuntamiento de Madrid. Dirección General de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia, https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/SPCEstudiosSectoriales/AServiciosSociales/ficheros/Cuestionario2452010ESU.pdf.
- Benavente, María José y González, Luis (2020), "Política social integral", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- Betancourt, Guillermo (2018), "Democracia participativa versus democracia territorial: participación, autonomía y desarrollo municipal", en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, N° 20, pp. 175-200.
- Bogotá Cómo Vamos (2019), "Encuesta de percepción ciudadana 2019", Bogotá, Bogotá Cómo Vamos, <https://bogotacomovamos.org/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2019>, 13-06-2021.

- Bourgon, Jocelyn (2007), "Gobierno receptivo, responsable y respetado: hacia una nueva teoría de la administración pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 73 N° 1, pp. 5-27.
- Cámara Chilena de la Construcción (2018), *Infraestructura crítica para el desarrollo 2018 - 2027*, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, <https://www.cchc.cl/2018/icd2018>, 04-04-2021.
- Campbell, Tim (1997), *Innovations and Risk Taking: the Engine of Reform in Local Governments in Latin America*, Washington, World Bank (World Bank Discussion Paper; N° 357), <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/133291468753025523/innovations-and-risk-taking-the-engine-of-reform-in-local-government-in-latin-america-and-the-caribbean>.
- Catalán, Germán y Quiroz, Cristián (2020), "Gobierno abierto electrónico", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- CEDER (2019), "Informe nacional: Barómetro Regional 2019", Osorno, Universidad de Los Lagos. Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas, <http://ceder.ulagos.cl/barometro-regional-2/>, 12-03-2021.
- Chelimsky, Eleanor (1997), "Thoughts for a New Evolution Society", en *Evaluation: the International Journal of Theory, Research and Practice*. Vol. 3 N° 1, pp. 97-109, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/135638909700300107>.
- Chile. Ley N° 20.730 del 08-03-2014: Ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo*, Santiago, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>.
- Consejo para la Transparencia (2017), Estudio nacional de transparencia, novena medición; análisis de resultados, Santiago, Consejo para la Transparencia, <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/02/Estudio-Nacional-de-Transparencia-2017.pdf>.

- CREASUR (ed.) (2020), *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- Fernández Güell, José Miguel (2015), "Ciudades inteligentes: la mitificación de las nuevas tecnologías como respuesta a los retos de las ciudades contemporáneas", en *Economía Industrial*, N° 395, pp. 17-28.
- Garrido, Francisco y Montecinos, Egon (2018), "El presupuesto participativo en Chile y República Dominicana: ¿es determinante una ley para el fortalecimiento de la democracia participativa?", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 27 N° 2, pp. 99-120.
- Garzón León, Vladimir Alexander (2018), "Transferencia de políticas públicas: el caso del tránsito de IISO/IWA4 de León, Guanajuato en México a Bogotá Colombia", Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de Magíster de Estudios Políticos Latinoamericanos, <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/62779>, 20-08-2021.
- Gobierno de Chile (2019), "Agenda de Modernización del Estado", Santiago, Ministerio de Hacienda; Ministerio Secretaría General de la Presidencia, https://cms-dgd-prod.s3-us-west-2.amazonaws.com/uploads/pdf/Agenda-de-Modernizacion-del-Estado_2019_PfHDYI4.pdf?, 30-08-2021.
- GTZ (2007), "Capacity Works. El modelo de gestión de la GTZ para el desarrollo sostenible", Eschborn, Cooperación Técnica Alemana.
- Henríquez, Osvaldo (2020), "Las leyes de descentralización: eje del cambio en la política territorial y la intergubernamentalidad en Chile", en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N° 21, enero-julio, pp. 5-28.
- Hernández Bonivento, José (2018), *Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal: IIGAM Chile 2018*, Santiago, Universidad Autónoma de Chile. Instituto Chileno de Estudios Municipales; RIL Editores, <https://repositorio.uaautonoma.cl/handle/20.500.12728/7809>.
- _____ (2019), "Gobierno abierto para las municipalidades chilenas: de la formalidad a la innovación", en *Diario La Tercera*, Santiago, 21 de enero, <https://www.latercera.com/opinion/noticia/gobierno-abierto-las-municipalidades-chilenas-la-formalidad-la-innovacion/493838/>, 13-05-2021.

- Herrera, Patricia (2010), "Ergonomía y el hábitat para la tercera edad", México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Horst, Bettina y Cid, Javiera (2019), "Encuesta de corrupción 2019", Santiago, Libertad y Desarrollo (Serie Informe Sociedad y Política; N° 171), <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/08/serie-informe-sip-171-agosto-1.pdf>, 23-08-2021.
- INE (2019), Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano (SIEDU), Santiago, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano; Instituto Nacional de Estadísticas; http://siedu.ine.cl/compromisos/compromiso_uno.html, 28-08-2021.
- ISO (2014), "ISO 18091:2014(es). Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001:2008 en el gobierno local", Vernier, Organización Internacional de Normalización, <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:es>.
- Kaufman, Ester (2017), "Gobierno abierto: perspectiva académica", en *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales, Santiago, CEPAL.
- Lagares, Nieves; Pereira, María; Jaraiz, Erika (2015), "El Índice de Cobertura de Servicios ICS. Un instrumento para la evaluación de los servicios públicos", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 13, pp. 9-24.
- Letelier, Francisco; Goico, Patricia; Cubillos, Javiera; y Tapia, Verónica (2019), *Lo vecinal en Chile: conceptos, políticas y prácticas en disputa*, Talca, Universidad Católica del Maule; Corporación SUR.
- Milovic García, Héctor (2015), "Evaluación en profundidad del Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales y el Programa Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal 2007-2014. Informe final de evaluación. Etapa 3", Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/informe_final_dm_programa_02_glosa_04_del_1er.trim_.2015_0.pdf.
- Municipalidad de Concepción (2020), Respuestas y observaciones a preinforme CREASUR de Certificación de Excelencia, Concepción, Municipalidad de Concepción.

- Muñoz, Waleska (2018), "La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío", en *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. 25 N° 73, pp. 203-231.
- _____ (2020), "Participación sustantiva", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- Muñoz, Waleska y Villa, Felipe (2019), "El recurso humano para la implementación de la participación ciudadana. El caso de las municipalidades de la región de Ñuble", en *Territorio y Regionalismos*, N° 1, pp. 1-26, <https://www.redalyc.org/journal/6277/627765321007/>.
- OCDE (2015), "Índice para una vida mejor. Enfoque en los países de habla hispana de la OCDE Chile, España, Estados Unidos y México", París, OCDE, https://www.oecd.org/centrodemexico/%C3%8Dndice%20para%20una%20Vida%20Mejor%20resumen_130529.pdf, 14-07-2021.
- Orellana, Arturo; Mena, José; y Montes, Martín (2016), "PLADECOS: ¿instrumento rector de la gestión municipal en Chile?", en *Revista Invi*, Vol. 31 N° 87, https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582016000200006.
- Picazo, María Inés y Catalán, Germán (2020), "Alianzas y cooperación", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- PNUD (2015), "A User' Guide to Measuring Local Governance", Oslo, PNUD, <https://www.undp.org/publications/users-guide-measuring-local-governance-0>, 04-04-2021.
- Prado, José y García, Isabel (2004), "Los indicadores de gestión en el ámbito municipal: implantación, evolución y tendencias", en *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*, Vol. 2 N° 4, pp. 149-180, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1026480>, 26-08-2021.

- Quiroz, Cristián y Catalán, Germán. (2020), "Probidad y transparencia", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- Ragin, Charles (2007), *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Sage Publications.
- Rehren, Alfredo (1996), "Corrupción y política local en Chile", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 18 Nos. 1-2, pp. 141-154, <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/10865>.
- Rico, María y Segovia, Olga (eds.) (2017), *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*, Santiago, CEPAL (Libros de la CEPAL; N° 150), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42424-quien-cuida-la-ciudad-aportes-politicas-urbanas-igualdad>.
- Ríos, Mila (2019), "Los Consejos de la Sociedad Civil: ¿contribuyen al fortalecimiento de las organizaciones sociales? Una aproximación cuantitativa", en *Territorios y Regionalismos*, N° 1, pp. 2-17, <https://revistas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/1358>.
- Rojas, Julio; Arancibia Sara; Andrade Carlos; y Ramírez, Álvaro, (2019), "Una propuesta para medir la calidad e imagen percibida y su efecto sobre la satisfacción de usuarios en instituciones públicas. Un enfoque PLS-SEM, aplicado a un municipio en Chile", en *Revista Estudios de Políticas Públicas*, Vol. 5 N° 1, pp. 33-49, <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2019.51286>.
- SEGEPLAN (2019), Portal analítico: *Ranking* de gestión municipal 2016, Guatemala, Presidencia de Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación, <http://ide.segeplan.gob.gt/sinittablero>.
- SEGOB. INAFED (2017), *Programa Agenda para el Desarrollo Municipal*, México, Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, https://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/files/FAIS_2018/15_Agenda_para_el_Desarrollo_Municipal_2017.pdf.
- SUBDERE (2018), "Guía metodológica para la provisión de servicios municipales con estándares de calidad", Santiago, Universidad Alberto Hurtado, https://www.academia.edu/41886187/GU%C3%8DA_METODOL%C3%93GICA_CON_EST%C3%81NDARES_DE_CALIDAD.

- Tapella, Esteban (2007), "El mapeo de actores claves", Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba. Instituto Multidisciplinario de Biología Vegetal; Inter-American Institute for Global Change Research. Documento de trabajo del Proyecto "Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario".
- Tapia, Verónica (2018), "Geografías de la contención: el rol de las políticas de escala barrial en el Chile neoliberal", en *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 22 N° 592, pp. 1-37, <https://doi.org/10.1344/sn2018.22.20272>.
- Tironi, Martín y Valderrama, Matías (2018), "Explorando conceptos de Ciudad Inteligente en Chile", Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (Síntesis Proyecto Fondecyt N° 11140042), https://www.conicyt.cl/wp-content/blogs.dir/21/files/2018/04/8_-Matias-Valderrama_o.pdf, 20-08-2021.
- Titelman, Noam (2017), "Efectividad de los mecanismos de incentivo institucional en el sector público. El caso del PMG en Chile", Santiago, Sociedad de Políticas Públicas, https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/noveno/Modern_Titelman_Noam.pdf, 26-08-2021.
- Toledo, Claudia (2020a), "Infraestructura verde recreativa, residuos y sustentabilidad", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- _____ (2020b), "Gestión urbana, habitabilidad y movilidad", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- Toledo, Claudia y Espinoza, Yasna (2020), "Mantenimiento de infraestructuras comunales", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.

- Torres, Maritza y Vásquez, Carmen (2015), "Modelos de evaluación de la calidad de servicio: caracterización y análisis", en *Compendium*, Vol. 18 N° 35, pp. 57-76.
- Torres, Víctor (2020), "Recaudación óptima y gestión de recursos", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- Valenzuela, Esteban (2012), "Claves de la corrupción municipal: hacia una Carta Ética", en *El Mostrador*, Santiago, 14 de junio, <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2012/06/14/claves-de-la-corrupcion-municipal-hacia-una-carta-etica>, 29-08-2021.
- _____ (2016), "Servicios Garantizados (SEMUGs) de Providencia: neo municipalismo responsable versus re-centralización", en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, N° 11, pp. 1-36, <https://revista.cigob.net/11-noviembre-2016/articulos/servicios-garantizados-semugs-de-providencia-neo-municipalismo-responsable-versus-re-centralizacion>.
- _____ (2020a), *Teoría triangular del desarrollo: pensamiento y 40 factores para el buen vivir*, Concepción, Ediciones Universidad de Concepción.
- _____ (2020b), "Administración en forma", en *Informe final del servicio de estudio de prestaciones municipales y Certificación de Excelencia Municipal (CEM) 2020 de la Ilustre Municipalidad de Concepción*, CREASUR (ed.), Concepción, Universidad de Concepción. Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur.
- Valenzuela, Esteban; Muñoz, Waleska; Toledo, Claudia; y Villa, Felipe (2020), "Tres dimensiones de la democracia territorial: directorios multiactor, consultas vinculantes y empoderamiento social en la región del Biobío", en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N° 22, pp. 125-153.
- Valenzuela, Esteban y Vaca, Claudia (2020), "Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción", en *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, N° 68, pp. 171-189.
- Valenzuela, Esteban y Yévenes, Paolo (2015), "Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas", en *Polis: Revista Latinoamericana*, Vol. 14 N° 40, pp. 469-488.

Vásquez, Sandra (2016),
"Mecanismos de participación
de la ciudadanía en el ámbito
del gobierno regional. El caso
de la Macro-Zona Norte de
Chile", en *Estudios de casos:*

*participación y construcción
de comunidad política,*
Osvaldo Henríquez (coord.),
Santiago, Gobierno de Chile.
Subsecretaría de Desarrollo
Regional y Administrativo.

**La variable política en la
institucionalización de las redes sociales
en la Administración. El caso de la
comunicación ministerial en España**

Óscar Cortés Abad

Óscar Cortés Abad

Doctor en Derecho por la Universidad de La Coruña e Ingeniero Industrial de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería ICAI de la Universidad Pontificia de Comillas (España). Profesor contratado. Doctor acreditado por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Profesor asociado en el Departamento de Derecho Público y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Desempeñó diversos puestos en el sector público español durante más de 20 años de carrera. Fue asesor del ministro de Justicia del Gobierno de España entre 2014 y 2018, encargado de la dirección estratégica de la política de transformación de la Justicia, y ha trabajado durante más de 10 años en la modernización de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos. Actualmente dirige la comunicación digital del Ayuntamiento de Madrid.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Departamento de Derecho Público y Ciencia Política
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
Paseo de los Artilleros s/n. Campus de Madrid
28032 Madrid, España
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6657-5582>
E-mail: oscarcortes99@gmail.com

La variable política en la institucionalización de las redes sociales en la Administración. El caso de la comunicación ministerial en España

La tecnología es un factor clave en la modernización del Estado. Las redes sociales, una de las tecnologías más recientes, se han extendido en la Administración y han sido objeto de estudio por una academia que ha señalado la importancia de su institucionalización para alcanzar una adopción tecnológica de éxito. Este trabajo contribuye a este debate, con foco en la variable política y cómo esta incide en la institucionalización. Para ello se ha elegido la comunicación institucional, uno de los diversos usos reconocidos de las tecnologías sociales en las instituciones, un ámbito concreto como es la Administración estatal en España y una técnica mixta de investigación que incluye un doble análisis descriptivo y cuantitativo. Los resultados clarifican cómo la variable política incide significativamente tanto en la decisión de disponer de canales sociales como en su uso cotidiano y la estructura de gestión de las mismas. De esta manera el factor político supone una barrera que debilita la institucionalización, limitando el rol de los empleados públicos, sesgando políticamente los contenidos generados desde los canales institucionales y dando pie a estructuras de gestión contingentes. El documento ofrece una serie de recomendaciones y algunas posibles líneas de investigación para profundizar en cómo el factor político incide en la adopción de estas tecnologías.

Palabras clave: Redes Sociales; Análisis de Redes; Comunicación Pública; Análisis Político; Ministerios; España

The Political Variable in the Institutionalization of Social Networks in the Administration. The Case of the Ministerial Communication in Spain

Technology is a key factor in the modernization of the State. Social networks, one of the most recent technologies, have spread in the Administration and have been a subject of study by an academia that has pointed out the importance of their institutionalization to achieve a successful technological adoption. This paper contributes to this debate, focusing on the political variable and how it affects institutionalization. For this purpose, we have chosen institutional communication, one of the various recognized uses of social technologies in institutions, a specific field such as the Spanish state administration, and a mixed research technique that includes both a descriptive and a quantitative analysis. The results clarify how the political variable significantly influences both on the decision to have social channels

Recibido: 17-06-2022 y 21-12-2022 (segunda versión). Aceptado: 23-12-2022.

La institucionalización de los medios al servicio de las Administraciones públicas no es una cuestión menor: una débil o inexistente institucionalización puede desviar de su misión principal de servir al interés general.

and their daily use and management structure. Thus, the political factor is a barrier that weakens institutionalization, limiting the role of public employees, politically biasing the contents generated by institutional channels and giving rise to contingent management structures. The document offers a series of recommendations and some possible lines of research for further explore how the political factor affects the adoption of these technologies.

Key words: Social Networks; Network Analysis; Public Communication; Political Analysis; Ministries; Spain

Introducción

Las tecnologías y el funcionamiento de los gobiernos es un área prolífica de investigación. Desde este siglo existen estudios que destacan su papel “imperativo” en la modernización del Estado (OCDE, 2003) y el reto que supone su incorporación a la acción pública (Naciones Unidas, 2003). El *e-government* permite servicios públicos eficientes, ágiles y centrados en el usuario (Twizeyimana y Andersson, 2019). Los modelos de “gobierno en plataforma” facilitan datos útiles para impulsar la innovación (O’Reilly, 2011).

La aplicación de las redes sociales al funcionamiento de la Administración se ha abordado desde diversas perspectivas: la transparencia (Bertot ...[et al], 2010; Kim ...[et al], 2015; Villodre de Costa ...[et al], 2021), la coproducción de servicios (Linders, 2012), la gestión del conocimiento (Maríñez Navarro, 2015), o la comunicación (Frame y Brachotte, 2015; Sixto García, 2013).

La institucionalización de los medios al servicio de las Administraciones públicas no es una cuestión menor: una débil o inexistente institucionalización puede desviar de su misión principal de servir al interés general. En el caso de las tecnologías, la institucionalización es la parte final de un proceso exitoso de adopción (Mergel y Bretschneider, 2013). La literatura muestra la importancia de institucionalizar la gestión de las redes sociales, proceso condicionado por varios factores: el liderazgo (Luna Reyes y Gil García, 2011), las estructuras orgánicas para esta función (Bretschneider y Parker, 2016; Criado Grande ...[et al], 2017), el tipo de uso (Criado Grande y Villodre de Costa, 2020), la gobernanza y la cultura organizativa (Falco y Klenhans, 2018; Mergel, 2016), la estrategia de adopción (Mergel y Bretschneider, 2013), o los obstáculos técnicos y legales (Cortés Abad, 2021; Criado Grande y Villodre de Costa, 2022).

Este trabajo contribuye al conocimiento relativo a la adopción de las redes sociales en la Administración, poniendo el foco en el

factor político y su relación con la institucionalización. El estudio de la adopción tecnológica en la Administración ha recibido un amplio tratamiento por la academia. Sin embargo, son pocos los trabajos que buscan explicar cómo la variable política ha incidido en este tipo de procesos.

Habida cuenta de la variedad en los usos de las redes sociales en la Administración, se ha elegido el caso de su aplicación en la comunicación ministerial del Gobierno de España, contribuyendo así a una perspectiva adicional sobre un proceso de institucionalización que presenta características diversas (Villodre de Costa ... [et al], 2021) por dos razones: 1) funcionales, porque estas tecnologías sociales son un vehículo para facilitar la comunicación de los gobiernos (Wukich, 2021; DePaula ...[et al], 2018); 2) orgánicas, porque aunque de manera reciente se han publicado estudios sobre las redes sociales a nivel estatal en España (Collado Jiménez, 2015; Ibarz Moret y Rubio Núñez, 2019; Villodre de Costa ...[et al], 2021), el enfoque al que se pretende contribuir cubre un nicho hasta ahora poco explorado como es la comunicación institucional desde los ministerios.

La pregunta de investigación es la siguiente: ¿cómo incide el factor político en la institucionalización de las redes sociales en la Administración? Para responderla se ha desarrollado un trabajo que combina un doble análisis, cualitativo y cuantitativo. Los resultados confirman que la variable política no tiene una incidencia menor, debilita la institucionalización y supone un impacto en la buena gobernanza de medios institucionales. Se anticipa una serie de factores para orientar la comunicación gubernamental hacia un enfoque de servicio público que sirva para una mejor institucionalización en el uso de redes sociales por parte de las Administraciones.

El artículo tiene la siguiente estructura. Tras la introducción, se realiza una revisión de la literatura relacionada con el uso de las redes sociales en las Administraciones públicas, los factores favorables a su institucionalización y las barreras encontradas. En el segundo capítulo se describe el caso abordado, los objetivos de investigación, las dimensiones y variables elegidas, así como la metodología que se ha utilizado. La tercera sección muestra los resultados que se han obtenido. La cuarta es una discusión donde se exponen los hallazgos más importantes obtenidos y se confrontan con las principales ideas de la literatura. Se cierra el trabajo con un resumen de conclusiones.

Este avance tecnológico propicia que la ciudadanía se informe y se le relacione en el ecosistema digital, una realidad que condiciona la acción gubernamental.

1. Marco teórico

1.1 Las redes sociales en la modernización de los Gobiernos

Las redes sociales no tienen unas características rígidamente establecidas, sino que nacieron como “la explosión del poder oculto latente en el universo de Internet” (O’Reilly, 2011: 14), favorecido por esa capacidad de la Red para actuar como plataforma que da soporte y sustento a la horizontalidad de las comunicaciones. Se trata de un conjunto de aplicaciones que facilitan el contacto punto a punto, en un sentido multidireccional y asíncrono, permitiendo actuar en forma multimodal (crear, compartir, observar, responder, manifestarse, coproducir) (Boyd y Ellison, 2007; Dahlberg, 2007).

Este avance tecnológico propicia que la ciudadanía se informe y se relacione en el ecosistema digital, una realidad que condiciona la acción gubernamental (Deschamps ...[et al], 2012). La apertura a una ciudadanía digital ha venido considerándose como uno de los principios en la reforma del Estado para alcanzar unas “Administraciones más accesibles, con capacidad para obtener servicios y realizar transacciones” y unas “Administraciones más receptivas, con capacidad para responder a nuevas demandas, ideas y necesidades” (OCDE, 2005: 44-45). Gracias a la tecnología es posible “impulsar procesos más abiertos y democráticos que se superponen a la búsqueda de la eficiencia burocrática”, permitiendo “enfoques hacia afuera” (Bermonte, 2011: 8-10) que se corresponden con los postulados por los que aboga el *open government*.

El vínculo que conecta gobiernos y ciudadanía, a través de las redes sociales, puede concretarse de diferentes maneras. En primer lugar, los gobiernos pueden publicar y enlazar contenidos (Criado Grande, 2013; Chun ...[et al], 2010) con economía de servicio, sencillez e inmediatez (Gómez Roa, 2013), disseminando información de manera proactiva y con menores barreras de acceso (Piotrowski, 2007; Roberts, 2006). Además de la capacidad de las redes sociales como herramienta de comunicación unidireccional, estas permiten un ecosistema de interacción (Sandoval Almazán y Gil García, 2012) en el que pueden reconocerse las opiniones de la ciudadanía, sus intenciones y comportamientos, proporcionando así información sobre su posición o sentimiento respecto determinadas cuestiones (Khan, 2013; Perlman, 2013; Maríñez Navarro, 2015; Chun y Luna Reyes, 2012). Esta interacción permitiría atender cuestiones que de interés para los gobiernos o incluso hacer llamadas a la colaboración *offline* o la coproducción (Linders, 2012; Johnston y Hansen, 2011).

Uno de los aspectos que ha centrado la atención de la academia en relación con las redes sociales en la Administración es su institucionalización o, dicho de otro modo, que puedan ser consideradas unas “tecnologías organizativas” que aporten valor público duradero.

1.2 El dilema de la institucionalización de las redes sociales en la Administración

Uno de los aspectos que ha centrado la atención de la academia en relación con las redes sociales en la Administración es su institucionalización o, dicho de otro modo, que puedan ser consideradas unas “tecnologías organizativas” que aporten valor público duradero (Bretschneider y Parker, 2016). Las consecuencias más inmediatas de una débil institucionalización es que la utilización de redes sociales sea adhocrática, funcionando o no de manera desigual y contingente (Collado Jiménez, 2015), quedando en un proceso de “prueba y error” (Criado Grande y Rojas Martín, 2015).

La literatura existente ha mostrado diferentes perspectivas sobre la institucionalización de las redes sociales en la Administración. La primera se refiere a la institucionalización como parte de un proceso de adopción tecnológica, siendo la etapa final y exitosa del mismo (Mergel y Bretschneider, 2013 y Villodre de Costa ...[et al], 2021). Una segunda perspectiva al estudiar la institucionalización es observar los arreglos organizativos, las estructuras de gestión, su conexión con la realidad formal de la institución y su acoplamiento con la cultura organizativa (Peters, 2004; Picazo Vela ...[et al], 2012; Northouse, 2010). Igualmente, importante es la continuidad de la gestión y su permanencia más allá de las personas (Khan ...[et al], 2013). La institucionalización también se referiría a la capacidad para ordenar la utilización a partir de normas internas, estructuras de coordinación, ejecución y seguimiento (Chen ...[et al], 2016). Una tercera cuestión relevante es el liderazgo del proceso (Luna Reyes y Gil García, 2011). Para algunos autores la adopción de redes sociales en la Administración se produce como resultado de un impulso no estructurado por emprendedores internos (McGrath ...[et al], 2012; Harrison y Johnson, 2019), propio de organizaciones orientadas a interactuar con agentes externos como son las Administraciones públicas (Curtis ...[et al], 2010). Finalizado ese proceso inicial se produciría la consolidación de estructuras formales de gestión por gestores públicos (Mergel y Bretschneider, 2013). Una cuarta perspectiva aborda la institucionalización desde el punto de vista del uso que la institución le esté dando a las redes sociales (Cortés Abad, 2021). Un uso sustanciado en el servicio público, difundiendo contenidos que puedan ser de amplio interés o requerir un conocimiento general por parte de la ciudadanía -como ejemplo, la gestión de crisis (Jung, 2012; Meijer y Webster, 2020)-, otorgaría mayores razones para una institucionalización eficaz (Criado Grande y Villodre de Costa, 2020).

La literatura también señala barreras significativas que han limitado el proceso de institucionalización y, por tanto, el éxito en la adopción (Wukich, 2021; Criado Grande y Villodre de Costa, 2022). Dentro de las más relevantes podría citarse la cultura organizativa (Falco y Kleinhans, 2018), la carencia de un marco estructurado de gobernanza para una gestión y seguimiento coordinado (Falco y Kleinhans, 2018; Criado Grande y Villodre de Costa, 2022), o algunas razones técnicas y legales (Harrison y Johnson, 2019; Cortés Abad, 2021).

El factor político y su influencia en la institucionalización de las redes sociales en la Administración, sin embargo, no se ha abordado con gran profundidad. Los estudios se centran su rol como “factor autorizante”, habilitando o apoyando desde una posición directiva superior el uso de estas herramientas (Villodre de Costa ...[et al], 2021), o como “función de control” (Rodríguez Bolívar y Alcaide Muñoz, 2018), destacándose como problemática la falta de apoyo político cuando los impulsores del uso son empleados públicos del nivel medio de la pirámide administrativa (Picazo Vela ...[et al], 2012).

Y todo ello a pesar de que está reconocido que las redes sociales son herramientas que adquieren plenitud máxima en la acción política (Chaves Montero ...[et al], 2017; Margetts y Naumann, 2017), contribuyendo a un aumentar la reputación social de la acción pública (McNutt, 2014), situándola en la cotidianidad de las personas a través de un proceso continuado de información y difusión de imágenes, e influyendo así en la opinión pública (Názaro ...[et al], 2019).

2. Diseño de la investigación

2.1 Sobre objeto de la investigación

Esta investigación pretende contribuir al conocimiento que viene desarrollándose en los últimos años sobre la institucionalización del uso de redes sociales por las Administraciones públicas. Y busca poner foco en el factor político y en cómo este condiciona el proceso de adopción.

Habida cuenta de que la literatura muestra la gran variedad de usos de las redes sociales en la Administración, se ha elegido el de la comunicación digital, que desde la academia se apunta como más común y efectivo (Ellison, 2014; Simelio Solá y Molina Rodríguez-Navas, 2014), considerando las redes sociales como un canal para la difusión unidireccional de contenidos. Las tesis de Contreras Orozco (2017) o McNutt (2014) apoyan esta elección cuando subrayan que, con el tiempo, se ha mostrado que la presencia virtual mediante redes no

es capaz de establecer niveles de confianza con la ciudadanía que redunden en superar el nivel básico de comunicación unidireccional por otros donde se produzca la colaboración y la coproducción.

Se ha elegido la red social Twitter, por ser la que tiene una mayor penetración en la comunicación pública, con mayor número de seguidores y más actividad. El estudio se ha centrado en las cuentas corporativas de los Ministerios y las Secretarías de Estado del Gobierno de España (en adelante “cuentas ministeriales”), las cuales: 1) son las cuentas representativas de la institución; 2) tienen asignada la función de comunicación institucional; 3) se destacan por el tamaño de su comunidad, aglutinando entre todas un total de 4.642.253 seguidores en la fecha del trabajo de campo de esta investigación.

Para llevar adelante el estudio se han considerado los 51 órganos superiores que conforman la estructura de Gobierno existente en España a fecha 1 de agosto de 2021, incluyendo la Presidencia del Gobierno, los Ministerios y las Secretarías de Estado que son responsables directos de la acción de gobierno en los sectores que tienen encomendados, como señala la Ley 40/2015 de 15 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público. De todos ellos, 31 disponen de cuenta oficial en Twitter (un 60,78%), dándose la circunstancia de que el 100% de los 23 departamentos ministeriales (incluyendo Presidencia del Gobierno) poseen una cuenta en esta red social, pero solo 8 de las 28 Secretarías de Estado (un 29%) disponen de ella. Estas 8 cuentas están además localizadas en tres Ministerios: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática; Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (ver detalles en Anexo 1).

2.2 Sobre la metodología de investigación

La pregunta de investigación es la siguiente: ¿cómo incide el factor político en la institucionalización de las redes sociales en la Administración? Para contrastarla, se ha estudiado cómo se está realizando la comunicación ministerial en redes sociales a través de tres dimensiones de estudio: las dos primeras tienen relación con el por qué y el cómo una tecnología es utilizada en una organización (Orlikowski y Gash, 1994), la tercera con la estructura que da soporte a dicha utilización.

La primera dimensión de investigación se refiere al “por qué”. El marco teórico apunta cómo el liderazgo en el proceso de adopción es señalado como una parte fundamental para entender el proceso de institucionalización (Luna Reyes y Gil García, 2011). En ese sentido,

se busca conocer si el impulso a la utilización de este tipo de herramientas en los ministerios fue un proceso liderado desde el nivel político (*top-down*). Para analizarlo, y habida cuenta que la creación de órganos superiores es una decisión política, se ha estudiado de manera descriptiva si puede deducirse alguna relación entre la existencia de los diferentes canales Twitter ministeriales y los cambios de gobierno que tuvieron lugar entre 2008 y 2021.

La segunda dimensión de investigación se refiere al “cómo” se está utilizando. Se ha realizado un análisis de los contenidos publicados desde las cuentas Twitter ministeriales eligiendo tres variables: 1) el “TIPO DE ACTIVIDAD”, deducida a partir de los contenidos de los tuits publicados; 2) el “NIVEL DE ACTIVIDAD” de la cuenta (alta, media o baja) servirá para valorar el grado en que los contenidos, con las características identificadas, se difunden con una mayor frecuencia; y 3) la variable “OBJETIVO” para describir el objetivo del canal ministerial y su posible interferencia con la gestión de cuentas personales.

La tercera dimensión de investigación tiene que ver con las estructuras que soportan la gestión de canales Twitter ministeriales, habida cuenta que los arreglos organizativos condicionan el éxito de la institucionalización (Peters, 2004; Picazo Vela ...[et al], 2012; Northouse, 2010). Para estudiar esta cuestión se relevó información cualitativa (el modelo observado para los puestos de trabajo, el perfil profesional de quienes los ocupan y modo de gestión del canal) y cuantitativa (el número de personas en el equipo de gestión y su dedicación a esta función).

La técnica utilizada es mixta y se ha desplegado a través de tres tareas de campo. En primer lugar, se realizó un análisis descriptivo para determinar si hay una relación entre el alta de los canales ministeriales y los cambios en la estructura de gobierno. Para ello, se han consultado, por un lado, los Reales Decretos de estructura básica y los Reales Decretos de nombramiento de las personas titulares del órgano publicados en el Boletín Oficial del Estado entre 2008 y 2021; y, por otro lado, se ha obtenido la fecha de alta del canal ministerial reflejada en su perfil de la red social Twitter. Se ha establecido un periodo de tres meses tras la creación del órgano superior o el nombramiento de su titular como indicador razonable para establecer si hay o no relación entre el alta del canal y el cambio en la estructura gubernamental.

La segunda tarea ha consistido en analizar un total de 6.810 tuits publicados por los diferentes órganos superiores que forman el universo de la investigación durante los tres meses transcurridos entre agosto y octubre de 2021. Se ha elegido este periodo que cuantitativamente por

el número de tuits se considera representativo, por ser un periodo libre de los sesgos de la quinta y sexta ola de la COVID-19 que, entre mayo y julio de 2021 y a partir de noviembre de 2021, han condicionado de manera significativa a la comunicación ministerial en España.

La tercera tarea realizada es una breve encuesta de 6 preguntas (Anexo 2) remitida a los gabinetes de prensa de los 22 Ministerios más la Secretaría de Estado de Comunicación (adscrita a la Presidencia del Gobierno), que gestionan el conjunto de las 31 cuentas analizadas en este trabajo. La encuesta se realizó entre los meses de septiembre y octubre de 2021 y fue remitida mediante formulario de *Google forms*, recibiendo 15 respuestas en total. Las preguntas realizadas tienen relación con aspectos cualitativos y cuantitativos de las estructuras que soportan la gestión de canales Twitter ministeriales.

Tabla 1
Resumen de la estructura de investigación

Dimensión	Marco teórico	Variables y subvariables	Técnica investigación
<i>Pregunta de investigación: ¿Cómo incide el factor político en la institucionalización de las redes sociales en la Administración?</i>			
Liderazgo político en el proceso de adopción	Luna Reyes y Gil García (2011)	- Fecha alta canal Twitter - Fecha de creación órgano superior	Análisis descriptivo
Tipo de uso de los canales	Criado Grande y Rojas Martín (2015) Collado Jiménez (2015) Khan ...[et al] (2013)	- Tipo de actividad - Nivel de actividad - Objetivos	Análisis de tuits Encuesta
Estructuras de gestión	Picazo Vela ...[et al] (2012)	- Perfil - Tamaño	Encuesta

Fuente: elaboración propia.

3. Resultados

3.1 Liderazgo político en el proceso de adopción

Para abordar esta dimensión de investigación se ha procurado identificar si el alta de un canal Twitter tiene relación con decisiones relevantes de naturaleza política vinculadas con el órgano superior que lo gestiona. Por decisiones relevantes se entiende aquellas decisiones políticas sobre la constitución del gobierno: la creación del órgano superior, un cambio en su titularidad, o ambos.

Para ello, y disponiendo de la fecha de alta del canal Twitter considerado, se investigó si en los tres meses anteriores a su creación se ha producido una decisión relevante sobre el órgano superior que lo gestiona (Anexo 1).

Se ha identificado un primer caso para los canales que en los tres meses anteriores a su creación se produjo una decisión relevante en el órgano superior que los gestiona, en el que se incluyen 19 canales en total. En el resto, 12 en total, no existió dicha decisión relevante, tratándose de canales que se corresponden con ministerios “históricos”, creados en el periodo entre 2009-2014 que coincide con el periodo inicial en que las redes sociales tuvieron un mayor crecimiento en España (Tabla 2).

Tabla 2

Relación entre la fecha de alta del canal Twitter y decisiones políticas relevantes sobre estructura del órgano superior que gestiona el canal

	Número de canales
Sí existen decisiones políticas relevantes en los tres meses anteriores a la fecha de alta del canal	19
No existen decisiones políticas relevantes en los tres meses anteriores a la fecha de alta del canal	12

Fuente: elaboración propia. N = 31.

Por otra parte, respecto a la fecha de creación de cada uno de los canales ministeriales, se puede comprobar que 2020 es el año donde se producen más aperturas de canales con 7; a continuación, se sitúan los años 2018 y 2011, en los que se abrieron 5 canales en cada uno de los ejercicios. Por periodos de gobierno, se obtiene que entre 2008 y 2011 se abrieron 11 canales; entre 2012 y 2015 un total de 5; durante el 2016 ninguno; entre el 2017 y 2018 fueron 2; entre el 2018 y 2019 un total de 6; y desde el 2020 fueron 7 canales (Tabla 3).

Tabla 3

Apertura de los canales Twitter ministeriales por periodos de gobierno

Años	Número de canales	Porcentaje	Periodo de gobierno
2008-2011	11	35%	José Luis Rodríguez Zapatero
2012-2015	5	17%	Mariano Rajoy
2016	0	0%	Mariano Rajoy (en funciones)
2017-2018	2	6%	Mariano Rajoy
2018-2019	6	19%	Pedro Sánchez
2020-hoy	7	23%	Pedro Sánchez (en coalición)

Fuente: elaboración propia. N = 31.

3.2 Tipo de uso de los canales Twitter

Una segunda dimensión de estudio es la que tiene que ver con la actividad en Twitter que han alcanzado las cuentas ministeriales que forman parte del universo de investigación. Para ello, se analizaron cuantitativamente los diferentes tuits y se obtuvo la siguiente tipología: un primer tipo incluye aquellos tuits orientados a vender la acción de gobierno, ya sea su programa político, la aprobación de medidas o políticas concretas, los resultados de las mismas, etc. ("logro"); un segundo tipo corresponde a aquellos tuits orientados a mostrar la actividad de la persona que ostente la titularidad del Departamento (actos, entrevistas en medios, declaraciones, etc.) o aquellas personas que sean altos cargos del mismo (secretarios de Estado, directores generales, etc.) ("imagen política"); un tercer tipo incluiría aquellos que proporcionan a la ciudadanía información de interés general (campañas, ayudas, avisos, etc.) ("servicio público"). Los tuits referidos a "logro" y a "imagen política" se consideran tuits de naturaleza política.

En la Tabla 4 se pueden ver los resultados obtenidos analizando un total de 6.810 tuits publicados por estas cuentas en el periodo de investigación considerado.

Tabla 4
Tipo de actividad de los canales Twitter ministeriales

Canal Twitter	Actividad	Tuits LOGROS		Tuits IMAGEN		Tuits SERV. PÚBLICO	
@desdelamoncloa	5,77 (ALTA)	183	35%	156	30%	180	35%
@_minecogob	2,53 (MEDIA)	42	18%	177	78%	9	4%
@SEDIAgob	3,10 (MEDIA)	57	20%	114	41%	108	39%
@SEtelecogob	0,60 (BAJA)	3	6%	45	83%	6	11%
@empleogob	1,77 (BAJA)	33	21%	120	75%	6	4%
@mitecogob	8,33 (ALTA)	177	23%	180	23%	420	54%
@m_presidencia	0,93 (BAJA)	9	11%	75	89%	0	0%
@SE_RelacCortes	0,63 (BAJA)	12	21%	45	79%	0	0%
@SE_MemoDemo	0,27 (BAJA)	12	50%	6	25%	6	25%
@MAECgob	1,20 (BAJA)	18	17%	69	64%	21	19%
@justiciagob	1,73 (BAJA)	24	15%	126	81%	6	4%
@Defensagob	3,30 (MEDIA)	90	30%	12	4%	195	66%
@Haciendagob	0,33 (BAJA)	9	30%	3	10%	18	60%

Tabla 4 (continuación)
Tipo de actividad de los canales Twitter ministeriales

Canal Twitter	Actividad	Tuits LOGROS		Tuits IMAGEN		Tuits SERV. PÚBLICO	
@interiorgob	2,93 (MEDIA)	33	13%	66	25%	165	62%
@mitmagob	4,43 (ALTA)	129	33%	81	20%	189	47%
@educaciongob	3,60 (MEDIA)	57	18%	129	40%	138	43%
@culturagob	6,90 (ALTA)	42	7%	144	23%	145	70%
@mincoturgob	2,93 (MEDIA)	60	23%	165	62%	39	15%
@SEComercio	0,73 (BAJA)	6	9%	51	77%	9	14%
@TurismoEspgob	0,43 (BAJA)	9	24%	15	38%	15	38%
@mapagob	3,80 (MEDIA)	45	13%	189	55%	108	32%
@sanidadgob	7,57 (ALTA)	90	13%	180	27%	411	60%
@MSocialgob	0,90 (BAJA)	6	7%	63	78%	12	15%
@DSocialesGob	0,03 (BAJA)	0	0%	3	100%	0	0%
@IgualdadGob	0,97 (BAJA)	18	21%	48	55%	21	24%
@consumogob	0,67 (BAJA)	3	5%	45	75%	12	20%
@inclusiongob	3,97 (MEDIA)	63	18%	132	37%	162	45%
@SEstadoMigr	0,53 (MEDIA)	6	13%	36	75%	6	12%
@Universidadgob	1,53 (MEDIA)	57	41%	45	33%	36	26%
@CienciaGob	1,23 (MEDIA)	21	19%	36	32%	54	49%
@territorialgob	1,70 (MEDIA)	15	10%	123	80%	15	10%
Total		1329	20%	2679	39%	2802	41%

Fuente: elaboración propia. N = 6.810.

De esta manera, un total del 59% podría considerarse que son tuits con contenidos políticos y un 41% aquellos cuya naturaleza es de servicio público.

En promedio, el 20% de los contenidos publicados por las cuentas Twitter ministeriales muestran logros de gobierno y el 39% proyectan la imagen de las personas al frente de la institución. De esta manera, un total del 59% podría considerarse que son tuits con contenidos políticos y un 41% aquellos cuya naturaleza es de servicio público. En 25 de las 31 cuentas analizadas (81%) predominan las publicaciones de naturaleza política (que incluyen logro e imagen), lo que significa que los tuits destinados a difundir la imagen o la actividad de la persona que ostenta el cargo público superan a los destinados a difundir los logros de la gestión gubernamental. Existen 6 cuentas cuyas publicaciones políticas son más de un 95%: las del Ministerio de Justicia, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria

Democrática, la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales, y la Secretaría de Estado de Derechos Sociales. La mayor parte de sus cuentas presenta una actividad baja, de menos de 2 tuits diarios.

Destacan 5 órganos superiores donde el porcentaje de tuits destinados a difundir la imagen supera el 80%: Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, Secretaría de Estado de Derechos Sociales, Ministerio de Justicia y Ministerio de Política Territorial. La mayor parte tienen una actividad baja, de menos de 2 tuits diarios.

Entre los que otorgan más peso al logro político que a la imagen se encuentran la Presidencia del Gobierno; Secretaría de Estado de Memoria Democrática; Ministerio de Defensa; Ministerio de Hacienda y Función Pública; Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; y Ministerio de Universidades. Pero en estos casos los valores alcanzados se encuentran entre el 30% y el 50% de los tuits emitidos.

Solo 6 de 31 órganos superiores analizados (un 19%) utilizan las cuentas para potenciar en mayor medida las publicaciones de servicio público: los Ministerios de Defensa, Hacienda y Función Pública, Interior, Cultura y Deporte, Sanidad, Transición Ecológica y Reto Demográfico. La mayoría presenta una actividad de publicación media o alta (más de 2 tuits diarios).

Por otro lado, la encuesta realizada ha permitido obtener información sobre los objetivos que se plantean los gestores de las cuentas de Twitter ministeriales. En primer lugar, consultados sobre el objetivo principal en el uso del canal Twitter en su departamento, hay coincidencia en que se trata de informar de la actividad del ministro o ministra. En el caso de dar a conocer la institución a la ciudadanía, una gran mayoría está completamente o muy de acuerdo, aunque hay algún caso que manifiesta desacuerdo. No son pocos los que valoran como objetivo principal el divulgar el programa político del gobierno, aunque el grado de discrepancia entre las respuestas ofrecidas es mayor. Menor interés despiertan las otras posibilidades planteadas, ambas con un planteamiento de uso de la herramienta bidireccional, como es si usan Twitter como para conocer la opinión de la ciudadanía o si sirve para atenderla. En ambos casos el porcentaje de respuestas que están en desacuerdo o poco de acuerdo es superior al de aquellas que están completamente o de acuerdo o muy de acuerdo, aunque en la segunda de las preguntas las opiniones son diversas.

Tabla 5
Objetivo de los canales Twitter ministeriales

Objetivo principal del uso del canal	Valor	Desviación típica
Informar de la actividad del ministro o ministra	4,4	0,54
Dar a conocer la institución entre la ciudadanía	4,2	0,44
Divulgar el programa político del gobierno	3,6	1,14
Mejorar la atención ciudadana	3,4	0,98
Conocer la opinión de la ciudadanía sobre las medidas puestas en marcha	3,4	1,63

Fuente: elaboración propia. N = 15.

Valores escala Likert (5 = completamente de acuerdo; 1 = completamente en desacuerdo).

3.3 Estructura de gestión de los canales Twitter

Como se ha mencionado, para conocer la estructura de gestión que soporta los canales se ha indagado sobre aspectos cualitativos y cuantitativos de las estructuras de gestión ministeriales, vinculados al perfil y el tamaño de estas.

En relación con el perfil se indagó sobre el modelo de los puestos de trabajo dedicados a la gestión de los canales ministeriales. Los resultados muestran que prácticamente en la totalidad de los casos (14 de las 15 respuestas recibidas) se trata de personal propio eventual, cuyo nombramiento y cese viene vinculado a una autoridad pública. Se trata de personal de confianza y asesoramiento especial. En cuanto al perfil profesional, casi todos son periodistas y únicamente en un caso el personal dedicado a esta función es de carácter permanente y de perfil profesional documentalista.

Las estructuras de gestión de los canales digitales ministeriales no son de un gran tamaño (5 personas o menos). La gestión de las cuentas en la mayoría de los casos la lleva una sola persona y también la dedicación que predomina en este personal es de tiempo completo. En la mayor parte de los casos el personal encargado de las cuentas ministeriales no se ocupa de las cuentas personales de los titulares del departamento.

Tabla 6
Estructuras de gestión de los canales Twitter ministeriales

		Valor
Modelo de vinculación	Medios propios y permanente	1
	Medios propios y eventualW	14
	Medios mixtos (propios y externos)	-
	Medios externos	-

Tabla 6 (continuación)
Estructuras de gestión de los canales Twitter ministeriales

		Valor
<i>Perfil profesional</i>	Periodista	14
	Administrativo	-
	Documentalista	1
	Tecnólogo	-
<i>Tamaño</i>	Una persona	8
	Dos personas	5
	Más de dos personas	2
<i>Grado de dedicación</i>	Tiempo completo	9
	Tiempo parcial con dedicación principal	4
	Tiempo parcial con dedicación secundaria	2
<i>Doble dedicación</i>	La misma persona gestiona la cuenta ministerial y la cuenta personal	4
	Son personas diferentes las que gestionan la cuenta ministerial y la cuenta personal	11

Fuente: elaboración propia. N = 15.

Existe una relación entre la creación de cuentas Twitter ministeriales y los cambios en la estructura de gobierno. Más de la mitad de los canales se crearon en fechas próximas a que se decretaran cambios en la arquitectura institucional del gobierno.

4. Discusión

Los hallazgos de este trabajo se articulan en función de las dimensiones de estudio establecidas para responder a la pregunta de investigación.

4.1 Factor político y liderazgo en la adopción de redes sociales en la Administración

Un primer hallazgo muestra una relación entre la creación de cuentas Twitter ministeriales y los cambios en la estructura de gobierno. Más de la mitad de los canales se crearon en fechas próximas a que se decretaran cambios en la arquitectura institucional del gobierno, por lo que es razonable pensar que existe relación entre ambos. Esta afirmación se refuerza al haber identificado casos en los que el canal se creó sin que hubiera un cambio de estructura, pero sí un cambio de persona al frente del órgano en cuestión. El factor personal, que condiciona la existencia o no de un canal, tendrá, como se verá después, relación con el uso de este tipo de canales al proyectar la imagen de los altos cargos al frente de Ministerios o Secretarías de Estado.

Por otro lado, la apertura de canales de Twitter se concentra fundamentalmente en dos periodos: 2009-2012 y 2018-2020. En el primer caso, se estaría ante una fase de despegue en la que fraguó la presencia en Twitter de la Administración en España. Es un periodo que coincide con el segundo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y la campaña electoral de las legislativas de 2011, un evento propicio para expandir la actividad comunicativa y acelerar la adopción de este tipo de herramientas. En el segundo caso, se estaría ante una nueva ola de apertura de canales: más del 41% de los canales Twitter ministeriales y la mayor parte de las cuentas vinculadas a las Secretarías de Estado nacieron en este periodo. Hecho significativo tras unos años de contención en la proliferación de este tipo de canales que coinciden con el ajuste administrativo de la Gran Recesión (2012-2014). El periodo 2018-2020 coincide con el importante crecimiento de la estructura gubernamental del primer gobierno de Sánchez, cuando se pasa de los 13 ministerios del último gobierno de Rajoy a 18 y posteriormente a los 22 del gobierno de coalición.

Se comprueba que el impulso en la adopción de canales de redes sociales en la Administración admite otra visión: no sería únicamente un proceso liderado por empleados públicos o emprendedores internos, como señalan algunos autores (Harrison y Johnson, 2019; Villodre ...[et al], 2021), sino que en determinados casos -como el uso de redes sociales para la comunicación digital- está condicionado por factores de naturaleza política, como son la estructura y dimensión del gobierno o la persona titular del órgano superior. En este caso, el factor político es determinante en el proceso de adopción de esta tecnología, y no un actor de segundo nivel dedicado simplemente a habilitar, autorizar o controlar. Este hallazgo invita a pensar, como señalan algunos autores (Kousser, 2019), que el liderazgo político en la adopción de redes sociales respondería a la necesidad de los políticos de adaptar sus estrategias de comunicación en estas a un cambio en sus circunstancias como, en este caso, el ocupar un cargo público.

4.2 Factor político y tipo de uso de las redes sociales en la Administración

En este trabajo se ha intentado determinar si a través del tipo de uso (político o de servicio público) el factor político condiciona la institucionalización. La mayor parte de las cuentas oficiales analizadas se centran en contenidos propios y replican de manera muy escasa los publicados por otras cuentas.

Se ha encontrado un tipo de uso de las redes sociales en la Administración pública que es marcadamente político, centrado en la imagen personal, la agenda y el discurso de logros y políticas, orientado a ese objetivo de influencia en la opinión pública y ganancia en reputación social.

Esta actuación en modo *push* (Mergel y Bretschneider, 2013; Zafar y Naseer, 2014), según lo observado, es generalizada en las cuentas de Twitter ministeriales en España, habiendo encontrado que las cuentas de los Ministerios y las Secretarías de Estado se utilizan como herramienta para proyectar los logros del gobierno, sus políticas más importantes y especialmente la imagen personal de los titulares del departamento y sus altos cargos. Su agenda y mensaje político destacan por encima de otros contenidos en la mayoría de las cuentas ministeriales y, singularmente, en aquellas que se han abierto más recientemente. Esta sobreexposición política en cuentas institucionales se ve amplificada por la práctica de retuitear las cuentas personales de las personas al frente de los ministerios, confundiendo en las cuentas ministeriales la dimensión institucional y la personal del alto cargo. Por lo general, no se ha detectado que dichas cuentas intervingan en el debate político, aunque sí se alinean en algunos casos con causas o campañas que presentan mayor afinidad ideológica con los partidos que forman parte del gobierno.

Son pocos los ministerios en los que sus canales institucionales den más peso a una actividad de servicio público informativo. Ocurre en ministerios que podrían catalogarse como “de Estado” (Hacienda y Defensa, por ejemplo) y otros relacionados con servicios esenciales del bienestar (Sanidad). En estos casos los contenidos de naturaleza política quedan relegados a un segundo plano. Se da también que las cuentas con mayor actividad -medida de promedio de tuits diarios- son aquellas con una utilización mayor de contenidos de servicio público y en ministerios que tienen una mayor actividad prestacional que aquellos otros más orientados a políticas públicas macro o a la producción de normativa básica. Es el caso de Sanidad (crisis de la COVID-19), Transportes (servicios ferroviarios, transporte aéreo, etc.) o Transición Ecológica (información meteorológica, mercado eléctrico, etc.). En estos casos los canales de Twitter ministeriales se usan como herramientas de servicio, tal y como señalan Criado Grande y Villodre de Costa (2020), aunque no es lo habitual ya que la mayoría de las cuentas ministeriales tienden a una actividad de servicio sensiblemente más limitada.

Se ha encontrado un tipo de uso de las redes sociales en la Administración pública que es marcadamente político, centrado en la imagen personal, la agenda y el discurso de logros y políticas, orientado a ese objetivo de influencia en la opinión pública y ganancia en reputación social, indicado por autores como McNutt (2014) o Názaro ...[et al] (2019).

Este factor político en el tipo de uso debilita la institucionalización en una actividad de comunicación que *strictu sensu* debiera ser institucional por cuanto los ministerios, que forman parte de la división funcional de la Administración General del Estado (artículo 55 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público), son los máximos responsables de la acción pública (políticas, servicios y actos administrativos) al servicio del interés general sometidos plenamente a la Ley y el Derecho (artículo 103 de la Constitución Española). Y ello a pesar de que la propia jurisprudencia ha confirmado este carácter institucional de la comunicación ministerial en sentencias recientes como la STSJ Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso, 2 de abril de 2018 rec. 83/20218.

4.3 Factor político y la estructura de gestión de las redes sociales en la Administración

Otro de los hallazgos es que las estructuras de gestión de las cuentas de Twitter ministeriales están basadas en personal eventual, predominando la profesión periodística. Es, por tanto, personal de confianza, libremente nombrado por el alto cargo y encuadrado en el tipo regulado por el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Su objetivo principal es, según muestran los resultados de este trabajo, informar de la actividad del alto cargo y dar a conocer la institución (logros y políticas) a la ciudadanía. Las cuentas de Twitter gubernamentales están gestionadas, por tanto, por personal de nombramiento político y encuadrado en el gobierno, siendo la participación funcionarial nula o mínima, limitándose (en los pocos casos que ocurre) a una mera labor de soporte o apoyo.

Son por tanto estructuras fuertemente vinculadas a la variable política, condicionadas por el carácter coyuntural del alto cargo al que están vinculadas y sin continuidad en la acción ante cambios de gobierno, ya que es mínima la participación de funcionarios de carrera del aparato administrativo en dichas estructuras. De esta forma, se detecta un débil acoplamiento con la cultura institucional, una discontinuidad en la gestión que dificulta su permanencia más allá de las personas o la capacidad de incrustarse en estructuras de coordinación, factores todos ellos señalados en la literatura como importantes para que pueda producirse un exitoso proceso de institucionalización (Khan ... [et al], 2013; Picazo Vela ... [et al], 2012; Chen ... [et al], 2016).

Estos hallazgos contribuyen a entender mejor los factores que inciden en la institucionalización del uso de redes sociales en la

Administración pública. En primer lugar, se ha comprobado empíricamente cómo el factor político determina la decisión de utilizar estas herramientas, condiciona su tipo de uso y las estructuras que las gestionan. En segundo lugar, se ha encontrado una perspectiva del uso de redes sociales en la Administración donde el factor político resulta decisivo, a diferencia de otros estudios más centrados en el estudio de las redes sociales desde el punto de vista de la gestión pública (Bermonte, 2011; Criado Grande...[et al], 2017; Criado Grande y Villodre de Costa, 2020; Díaz García, 2017; Falco y Kleinhans, 2018; Gascó Hernández, 2014; Ibarz Moret y Rubio Núñez, 2019; Meijer y Webster, 2020; Wukich, 2021).

Basadas en estos hallazgos, tres orientaciones contribuirían en mejorar el buen gobierno y la institucionalización de las redes sociales en la Administración pública. La primera sería la de implantar un protocolo que institucionalice los contenidos, orientándolos al servicio público y al rol institucional de sus altos cargos. La segunda sería la de adoptar estructuras mixtas político-administrativas en las que se combinara una dirección en la gestión de los canales de carácter político con una ejecución realizada por técnicos cualificados vinculados de manera estable con la institución. Por último, la tercera sería establecer una regulación interna que anclara estas herramientas al órgano superior correspondiente para evitar que su existencia estuviera condicionada a la coyuntura política.

El estudio tiene algunas limitaciones. La primera de ellas tiene que ver con la singularidad del nivel estatal elegido, ya que estudios similares sobre Administraciones autonómicas o locales podrían añadir matices diferentes. Una segunda limitación se refiere al análisis de datos. El período elegido podría estar condicionado en alguna manera por la crisis de la COVID-19 y, por otra parte, las diferentes categorías encontradas pueden estar afectadas en cierta manera por la subjetividad a la hora de interpretar los datos empíricos tras el análisis semántico de los tuits. Una tercera limitación tiene que ver con la encuesta y con la posible interpretación diferente de las preguntas, habida cuenta de la heterogeneidad que presentan las unidades encuestadas.

Conclusiones

La academia ha prestado poca atención a cómo la variable política ha incidido en el proceso de adopción de redes sociales en la Administración. En los estudios sobre esta cuestión, el nivel político aparece

Las redes sociales utilizadas en la comunicación ministerial relegan el perfil institucional, aquel que se debe al servicio público y al interés general con principios de neutralidad y objetividad, en pos de una comunicación de naturaleza más política, con estructuras que a su vez son coyunturales y contingentes.

como un actor cuya función es habilitar, autorizar o controlar un proceso liderado por empleados públicos o emprendedores internos. En este trabajo la pregunta ha sido si este rol secundario es el único que refleja su papel en los procesos de adopción de redes sociales en las Administraciones públicas o si, por el contrario, existe otra realidad donde la variable política es más determinante. Para ello, se ha elegido uno de los posibles usos de las redes sociales digitales: el de la comunicación institucional en los órganos superiores de la Administración estatal española. Estudiando por qué y cómo esta tecnología es utilizada en este ámbito y función, se ha intentado responder a la pregunta de investigación: *¿cómo incide el factor político en la institucionalización de las redes sociales en la Administración?* Se ha elegido para ello una técnica mixta consistente en un doble análisis, descriptivo y cuantitativo.

Los resultados apuntan que la variable política condiciona de manera significativa la (no) institucionalización de las redes sociales en la Administración pública. Por un lado, su peso es determinante en la propia existencia de los canales sociales institucionales, ya que las decisiones de apertura y cierre de los mismos están condicionadas por los cambios en la estructura y las personas titulares de los órganos superiores. Por otro lado, el factor político determina cómo se utilizan los canales digitales: la mayor parte de los contenidos difundidos a través de las cuentas más relevantes de la institución son políticos, con un peso muy significativo de aquellos destinados a proyectar la imagen de los altos cargos, su agenda o su mensaje, y también es política la estructura de gestión formada por personal eventual que asume estas funciones.

La variable política es, asimismo, un obstáculo para la institucionalización. El caso elegido muestra cómo las redes sociales utilizadas en la comunicación ministerial relegan el perfil institucional, aquel que se debe al servicio público y al interés general con principios de neutralidad y objetividad, en pos de una comunicación de naturaleza más política, con estructuras que a su vez son coyunturales y contingentes, dependientes en definitiva de cada gobierno y con una débil vinculación al aparato administrativo.

Asumiendo la importancia del factor político y su relación con la gestión de redes sociales institucionales, el estudio invita a abrir nuevas líneas de investigación que profundicen en cómo incide en el uso de las tecnologías. Por un lado, podría analizarse si el color político o la composición del equipo de gobierno determina el uso

que se haga de estas herramientas. Por otro, podría estudiarse si hay una relación entre los diferentes modelos político-administrativos -resultantes de las diferentes culturas institucionales existentes- y la utilización de las tecnologías sociales consideradas.

Bibliografía

- Bermonte, Anne (2011), "Senior Leaders' Use of Web 2.0 and Social Media in the Ontario Public Service", Toronto, Ryerson University. Thesis for the Degree of Master of Arts in Public Policy and Administration, <https://0.32920/ryerson.14664693.v1,22-10-2021>.
- Bertot, John C.; Jaeger, Paul T.; y Grimes, Justin M. (2010), "Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies", en *Government Information Quarterly*, Vol. 27 N° 3, pp. 264-271.
- Boyd, Danah M. y Ellison, Nicole B. (2007), "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship", en *Journal of Computer-Mediated Communication*, Vol. 13 N° 1, pp. 210-230.
- Bretschneider, Stuart y Parker, Marla (2016), "Organization Formalization, Sector and Social Media: Does Increased Standardization of Policy Broaden and Deepen Social Media Use in Organizations?", en *Government Information Quarterly*, Vol. 33 N° 4, pp. 614-628.
- Chaves Montero, Alfonso; Gadea, Walter F.; y Aguaded, José I. (2017), "La comunicación política en las redes sociales durante la campaña electoral de 2015 en España: uso, efectividad y alcance", en *Perspectivas de la Comunicación*, Vol. 10 N° 1, pp. 55-83.
- Chen, Qiang; Xu, Xiaolin; Cao, Bolin; y Zhang, Wei (2016), "Social Media Policies as Responses for Social Media Affordances: the Case of China", en *Government Information Quarterly*, Vol. 33 N° 2, pp. 313-324.
- Chun, Soon A. y Luna Reyes, Luis F. (2012), "Social Media in Government", en *Government Information Quarterly*, Vol. 29 N° 4, pp. 441-445.
- Chun, Soon A.; Shulman, Stuart W.; Sandoval Almazan, Rodrigo; y Hovy, Eduard (2010), "Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government", en *Information Polity*, Vol. 15 Nos. 1-2, pp. 1-9.
- Collado Jiménez, Ana (2015), "Epítetos para el gobierno del siglo XXI", en *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, Lorenzo Cotino, José Luis Sahuquillo y Loreto Corredoira (eds.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

- Contreras Orozco, Leticia (2017), "Las redes sociales digitales como factor de proximidad entre la sociedad y los gobiernos subnacionales en México", en *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, Vol. 6 N° 12, pp. 225-249.
- Cortés Abad, Óscar (2021), *Las redes sociales en la Administración General del Estado. Factores jurídicos e institucionales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado Grande, J. Ignacio (2013), "Redes sociales para unas Administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público", documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre.
- Criado Grande, J. Ignacio y Rojas Martín, Francisco (2015), "Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista", en *Innovar*, Vol. 25 N° 57, pp. 45-62.
- Criado Grande, J. Ignacio; Rojas Martín, Francisco; y Gil García, José R. (2017), "Enacting Social Media Success in Local Public Administration. An Empirical Analysis of Organizational, Institutional, and Contextual Factors", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 30 N° 1, pp. 31-47.
- Criado Grande, J. Ignacio y Villodre de Costa, Julián (2020), "Delivering Public Services through Social Media in European Local Governments. An Interpretative Framework Using Semantic Algorithms", en *Local Government Studies*, Vol. 47 N° 2, pp. 253-275.
- _____ (2022), "Revisiting Social Media Institutionalization in Government. An Empirical Analysis of Barriers", en *Government Information Quarterly*, Vol. 39 N° 2, April.
- Curtis, Lindley; Edwards, Carrie; Fraser, Kristen L.; Gudelsky, Sheryl; Holmquist, Jenny; Thornton, Kristin; y Sweetser, Kaye D. (2010), "Adoption of Social Media for Public Relations by Nonprofit Organizations", en *Public Relations Review*, Vol. 36 N° 1, pp. 90-92.
- Dahlberg, Lincoln (2007), "Rethinking the Fragmentation of the Cyberpublic: from Consensus to Contestation", en *New Media and Society*, Vol. 9 N° 5, pp. 827-847.
- DePaula, Nic; Dincelli, Ersin; y Harrison, Teresa M. (2018), "Toward a Typology of Government Social Media Communication: Democratic Goals, Symbolic Acts and Self-Presentation", en *Government Information Quarterly*, Vol. 35 N° 1, pp. 98-108.

- Deschamps, Ryan; McNutt, Kathleen; y Zhu, Wayne (2012), *Environmental Scan on Social Media Use by the Public Sector*, Regina, University of Regina; University of Saskatchewan, https://www.schoolofpublicpolicy.sk.ca/documents/research/archived-publications/government-reports/2012_Environmental%20Scan%20of%20Social%20Media%20Use%20in%20Governments_.pdf, 10-11-2021.
- Díaz García, Mercedes (2017), "Implicaciones jurídicas y politológicas de las redes sociales digitales en las administraciones públicas: un análisis de las universidades públicas españolas", Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Memoria para optar al grado de Doctor, https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/680238/diaz_garcia_maria_mercedes.pdf?sequence=1&isallowed=y, 29-10-2021.
- Ellison, Nick (2014), "Social Media and Local Government: Citizenship, Consumption and Democracy", en *Local Government Studies*, Vol. 40 N° 1, pp. 21-40.
- Falco, Enzo y Kleinhans, Reinout (2018), "Beyond Information-Sharing. A Typology of Government Challenges and Requirements for Two-Way Social Media Communication with Citizens", en *Electronic Journal of E-Government*, Vol. 16 N° 1, pp. 32-45.
- Frame, Alex y Brachotte, Gilles (2015), *Citizen Participation and Political Communication in a Digital World*, New York, Routledge.
- Gascó Hernández, Mila (2014), *Xarxes socials, transparència i govern obert a Catalunya*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, ESADE, Institut de Governança i Direcció Pública, <https://itemsweb.esade.edu/idgp/Informe%2027-10-2014.pdf>, 06-11-2021.
- Gómez Roa, Juan Manuel (2013), "Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del *Open Government*", documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Madrid, España, 23 y 24 de septiembre.
- Harrison, Sara y Johnson, Peter (2019), "Challenges in the Adoption of Crisis Crowdsourcing and Social Media in Canadian Emergency Management", en *Government Information Quarterly*, Vol. 36 N° 3, pp. 501-509.
- Ibarz Moret, Ana y Rubio Núñez, Rafael (2019), *Las redes sociales en la Administración General del Estado. Comunicación, transparencia y gobierno abierto*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Johnston, Erik W. y Hansen, Derek L. (2011), "Design Lessons for Smart Governance Infrastructures", en *Transforming American Governance: Rebooting the Public Square?*, Alan P. Balutis, Terry F. Buss y Dwight Ink (eds.), London, National Academy of Public Administration; Routledge.
- Jung, Joo-Young (2012), "Social Media Use and Goals After the Great East Japan Earthquake", en *First Monday Peer Reviewed Journal on the Internet*, Vol. 17 N° 8.
- Khan, Gohar F. (2013), "The Government 2.0. Utilization Model and Implementation Scenarios", en *Information Development*, Vol. 31 N° 2, pp. 135-149.
- Khan, Gohar. F.; Swar, B.; y Lee. S. K. (2013), "Social Media Risks and Benefits: a Public Sector Perspective", en *Social Science Computer Review* (Version of the Paper Accepted for Publication), https://gfkhan.files.wordpress.com/2013/07/khan_sscr.pdf, 05-11-2021.
- Kim, Suk K.; Park, Min J.; y Rho, Jae J. (2015), "Effect of the Government's Use of Social Media on the Reliability of the Government: Focus on Twitter", en *Public Management Review*, Vol. 17 N° 3, pp. 328-355.
- Kousser, Thad (2019), "Tweet Style: Campaigning, Governing, and Social Media in Australia", en *Australian Journal of Political Science*, Vol. 54 N° 2, pp. 183-201.
- Linders, Dennis (2012), "From E-Government to We-Government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media", en *Government Information Quarterly*, Vol. 29 N° 4, pp. 446-454.
- Luna Reyes, Luis F. y Gil García, J. Ramón (2011), "Using Institutional Theory and Dynamic Simulation to Understand Complex E-Government Phenomena", en *Government Information Quarterly*, Vol. 28 N° 3, pp. 329-345.
- Margetts, Helen y Naumann, Andre (2017), *Government as a Platform: What Can Estonia Show the World?*, Oxford, University of Oxford. Oxford Internet Institute; European Social Fund; Estonian Government (Research Paper), https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Government-as-a-platform_Estonia.pdf.
- Maríñez Navarro, Freddy (2015), "El capital informacional en la gestión pública. Una aproximación al análisis de redes", en *Revista Enfoques*, Vol. 7 N° 11, pp. 39-56.
- McGrath, Kathy; Elbanna, Amany; Hercheui, Magda D.; Panagiotopoulos, Panagiotis; y Saad Correa, Elizabeth (2012), "Exploring the Democratic Potential of Online Social Networking: the Scope and Limitations of E-Participation", en *Communications of the Association for Information Systems*, N° 30, pp. 239-254.

- McNutt, Kathleen (2014), "Public Engagement in the Web 2.0 Era: Social Collaborative Technologies in a Public Sector Context", en *The Journal of the Institute of Public Administration in Canada*, Vol. 57 N° 1, pp. 49-70.
- Meijer, Albert y Webster C., William R. (2020), "The COVID-19-Crisis and the Information Polity: an Overview of Responses and Discussions in Twenty-One Countries from Six Continents", en *Information Polity*, Vol. 25 N° 3, pp. 243-274.
- Mergel, Ines (2016), "Social Media Institutionalization in the U.S. Federal Government", en *Government Information Quarterly*, Vol. 33 N° 1, pp. 142-148.
- Mergel, Ines y Bretschneider, Stuart I. (2013), "A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government", en *Public Administration Review*, Vol. 73 N° 3, pp. 390-400.
- Naciones Unidas (2003), "UN Global E-Government Survey", New York, Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; Civic Resource Group, <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/unpan016066.pdf>, 30-10-2021.
- Názaro, Andrea; Crozzoli, Fabrizio; y Álvarez-Nobell, Alejandro (2019), "Comunicación política digital en Instagram: los casos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri en Argentina", en *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, Vol. 9 N° 18, pp. 5-28.
- Northouse, Peter G. (2010), *Leadership: Theory and Practice*, London, Sage Publications.
- OCDE (2003), *The E-Government Imperative*, Paris, OCDE, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-e-government-imperative_9789264101197-en, 19-10-2021.
- _____ (2005), *Modernising Government: the Way Forward*, Paris, OCDE, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en#page2, 28-10-2021.
- O'Reilly, Tim (2011), "Government as a Platform", en *Innovations*, Vol. 6 N° 1, pp. 13-40.
- Orlikowski, Wanda J. y Gash, Debra C. (1994), "Technological Frames: Making Sense of Information Technology in Organizations", en *ACM Transactions on Information Systems*, Vol. 12 N° 2, pp. 174-207.
- Perlman, Bruce J. (2013), "Social Media Sites at the State and Local Levels: Operational Success and Governance Failure", en *State and Local Government Review*, Vol. 44 N° 1, pp. 67-75.
- Peters, B. Guy (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en *De la administración pública a la gobernanza*, María del Carmen Pardo (comp.), México, El Colegio de México.

- _____ (2007), "Measurement of Governance", en *Encyclopedia of Governance*, Mark Bevir (ed.), Thousand Oaks, Sage.
- Picazo Vela, Sergio; Gutiérrez Martínez, Isis; y Luna-Reyes, Luis F. (2012), "Understanding Risks, Benefits, and Strategic Alternatives of Social Media Applications in the Public Sector", en *Government Information Quarterly*, Vol. 29 N° 4, pp. 504-511.
- Piotrowski, Suzanne J. (2007), *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*, New York, State University of New York Press.
- Roberts, Alasdair (2006), *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, New York, Cambridge University Press.
- Rodríguez Bolívar, Manuel P. y Alcaide Muñoz, Laura (2018), "Political Ideology and Municipal Size as Incentives for the Implementation and Governance Models of Web 2.0 in Providing Public Services", en *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, Vol. 5 N° 1, pp. 36-62.
- Sáez Martín, Alejandro; Haro de Rosario, Arturo; y Caba Pérez, María del Carmen (2015), "Using Twitter for Dialogic Communication: Local Government Strategies in the European Union", en *Local Government Studies*, Vol. 41 N° 3, pp. 421-444.
- Sandoval Almazán, Rodrigo y Gil García, J. Ramón (2012). "Are Government Internet Portals Evolving towards More Interaction, Participation, and Collaboration? Revisiting the Rhetoric of E-Government among Municipalities", en *Government Information Quarterly*, Vol. 29 Supplement 1, pp. S72-S81.
- Simelio Solá, Nuria y Molina Rodríguez-Navas, Pedro (2014), "Comunicación pública y participación ciudadana. El uso de Twitter en los Ayuntamientos de Cataluña", en *Historia de la Comunicación Social*, Vol. 19 N° Especial, febrero, pp. 479-491.
- Sixto García, José (2013), "Uso de las redes sociales en la administración pública gallega: ¿una técnica de marketing 2.0? Pensar la publicidad", en *Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias*, Vol. 6 N° 2, pp. 345-363.
- Twizeyimana, Jean Damascene y Andersson, Annika (2019), "The Public Value of E-Government: a Literature Review", en *Government Information Quarterly*, Vol. 36 N° 2, pp. 167-178.
- Villodre de Costa, Julián; Criado Grande, J. Ignacio; Meijer, Albert; y Liarte, Irene (2021), "Organizational Models for Social Media Institutionalization: an Exploratory Analysis of Dutch Local Governments", en *Information Polity*, Vol. 26 N° 4, pp. 355-373.

Villodre de Costa, Julián; Reynaers Anne-Marie; y Criado Grande, J. Ignacio (2021), "Transparencia externa y redes sociales. Los roles diferenciales de ministerios y organismos públicos estatales en Twitter", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 192, pp. 191-220.

Wukich, Clayton (2021), "Government Social Media

Engagement Strategies and Public Roles", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 44 N° 1, pp. 187-215.

Zafar, Fareeha y Naseer, Madiha (2014), "Proactive and Reactive Implications of Social Media Effects on Good Governance", en *Social Networks*, Vol. 2 N° 2, pp. 20-29.

Anexo 1

Cuentas ministeriales objeto de investigación. Relación entre la fecha de alta de canales Twitter y la existencia de decisiones políticas relevantes sobre la estructura del órgano superior que gestiona el canal en los tres meses anteriores a la fecha de alta del canal (N = 31)*

Órgano	Canal Twitter	Fecha de alta	Decisión relevante en los tres meses anteriores a fecha de alta del canal
Presidencia del Gobierno	@desdelamoncloa	20/07/2009	No
Vicepresidencia Primera y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	@_minecogob	17/02/2009	No
Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial	@SEDIAgob	01/09/2018	Sí Se crea por RD 355/2018 de 6 de junio (cambio de gobierno)
Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales	@SEtelecogob	01/05/2020	Sí Se crea por RD 2/2020 de 12 de enero (cambio de gobierno)
Vicepresidencia Segunda y Ministerio de Trabajo y Economía Social	@empleogob	19/11/2010	Sí Nombramiento de Valeriano Gómez como ministro de Trabajo (21/10/2010)
Vicepresidencia Tercera y Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico	@mitecogob	01/06/2018	Sí Se crea por el RD 355/2018 de 6 de junio (cambio de gobierno)
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	@m_presidencia	03/03/2012	Sí Se crea por RD 1887/2011 de 30 diciembre (cambio de gobierno)

Anexo 1 (continuación)

Órgano	Canal Twitter	Fecha de alta	Decisión relevante en los tres meses anteriores a fecha de alta del canal
Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales	@SE_RelacCortes	01/08/2020	No
Secretaría de Estado de Memoria Democrática	@SE_MemoDemo	01/07/2020	Sí Se crea por RD 2/2020 de 12 de enero (cambio de gobierno)
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	@MAECgob	12/03/2012	Sí Se crea por RD 1887/2011 de 30 diciembre (cambio de gobierno)
Ministerio de Justicia	@justiciagob	01/09/2009	No
Ministerio de Defensa	@Defensagob	29/03/2011	No
Ministerio de Hacienda y Función Pública	@Haciendagob	18/05/2012	Sí Se crea por RD 1887/2011 de 30 diciembre (cambio de gobierno)
Ministerio del Interior	@interiorgob	27/12/2010	Sí El titular A. Pérez Rubalcaba es nombrado Portavoz del Gobierno el 21/10/2010
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	@mitmagob	09/02/2011	No
Ministerio de Educación y Formación Profesional	@educaciongob	24/01/2011	No
Ministerio de Cultura y Deporte	@culturagob	08/04/2011	No
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	@mincoturgob	01/06/2010	No
Secretaría de Estado de Comercio	@SEComercio	01/07/2017	No
Secretaría de Estado de Turismo	@TurismoEspgob	01/07/2018	Sí Se crea por el RD 355/2018 de 6 de junio (cambio de gobierno)
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	@mapagob	01/04/2011	No

Anexo 1 (continuación)

Órgano	Canal Twitter	Fecha de alta	Decisión relevante en los tres meses anteriores a fecha de alta del canal
Ministerio de Sanidad	@sanidadgob	30/12/2010	Sí Nombramiento de Leire Pajín como ministra de Sanidad (21/10/2010)
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	@MSocialgob	01/01/2020	Sí Se crea por RD 2/2020 de 12 de enero (cambio de gobierno)
Secretaría de Estado de Derechos Sociales	@DSocialesGob	01/11/2014	No
Ministerio de Igualdad	@IgualdadGob	01/07/2018	Sí Se crea por el RD 355/2018 de 6 de junio (cambio de gobierno)
Ministerio de Consumo	@consumogob	01/02/2020	Sí Se crea por RD 2/2020 de 12 de enero (cambio de gobierno)
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	@inclusiongob	01/01/2020	Sí Se crea por RD 2/2020 de 12 de enero (cambio de gobierno)
Secretaría de Estado de Migraciones	@SEstadoMigr	01/02/2020	Sí Se crea por RD 2/2020 de 12 de enero (cambio de gobierno)
Ministerio de Universidades	@Universidadgob	01/12/2019	Sí Se crea por RD 2/2020 de 12 de enero (cambio de gobierno)
Ministerio de Ciencia e Innovación	@CienciaGob	01/01/2017	Sí Se crea por el RD 355/2018 de 6 de junio (cambio de gobierno)
Ministerio de Política Territorial	@territorialgob	01/06/2018	Sí Se crea por el RD 355/2018 de 6 de junio (cambio de gobierno)

Fuente: elaboración propia.

* De los 51 órganos superiores que conforman la estructura de Gobierno existente en España al 1 de agosto de 2021, 31 disponen de cuenta oficial en Twitter (la totalidad de los 23 departamentos ministeriales, incluyendo Presidencia del Gobierno) y 8 de las 28 Secretarías de Estado, todos los cuales fueron incluidos en la investigación.

Anexo 2

Preguntas de la encuesta realizada

1. El objetivo principal en el uso del canal Twitter de su Ministerio es (completamente en desacuerdo, muy poco de acuerdo, un poco de acuerdo, muy de acuerdo, completamente de acuerdo):
 - a. Mejorar la atención ciudadana
 - b. Informar de la actividad del ministro o ministra
 - c. Divulgar el programa político del gobierno
 - d. Dar a conocer la institución entre la ciudadanía
 - e. Conocer la opinión de la ciudadanía sobre las medidas puestas en marcha
2. Indique el número de personas dedicadas a la gestión del canal Twitter de su Ministerio:
 - a. 1
 - b. 2
 - c. Más de 2
3. Indique qué modelo siguen los puestos de trabajo destinados a la gestión del canal Twitter de su Ministerio:
 - a. Son medios propios y personal fijo (funcionario de carrera o laboral fijo)
 - b. Son medios propios, pero personal eventual
 - c. Es un modelo mixto donde conviven medios propios con una empresa externa
 - d. Está completamente externalizado (contrato o encomienda de gestión)
4. Indique el grado de dedicación de las personas destinadas a la gestión del canal Twitter de su Ministerio:
 - a. A tiempo completo
 - b. A tiempo parcial, hacen otras tareas, aunque principal dedicación es a la gestión de redes
 - c. A tiempo parcial, hacen otras tareas, aunque es secundaria su dedicación a la gestión de redes
5. Indique el perfil profesional del responsable del canal Twitter de su Ministerio:
 - a. Periodista
 - b. Administrativo o similar
 - c. Documentalista
 - d. Tecnólogo
6. Indique si coincide la gestión del canal Twitter del Ministerio con la del canal Twitter personal del ministro o la ministra:
 - a. Sí, es la misma persona que gestiona las dos cuentas
 - b. No, son personas diferentes

**Caracterización del mandato de los
directivos públicos en Ecuador.
Una aproximación a su gestión desde
los ciclos de desempeño y aprendizaje**

**Irma Jara Iñiguez
y Gabriel Cevallos**

Irma Jara Iñiguez

Doctora en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Es docente e investigadora en la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en Ecuador y coordinadora del Programa de Maestría en Gestión Pública. Por varios años se ha desempeñado en la gestión pública y ha participado de proyectos para la transformación del Estado y el servicio público coordinando, dirigiendo y diseñando políticas públicas, modelos de gestión y reestructuraciones institucionales. Se ha desempeñado en los ámbitos de la administración, profesionalización del servicio público, transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. En lo académico, ha sido docente universitaria por varios años y, en investigación, coordina el Proyecto Gestión Pública y Transparencia en la Región Andina y Rotación en el Servicio Público en la Región.

Gabriel Cevallos

Doctor en Educación por la Universidad Federal de Bahía (UFBA) de Brasil, magíster en Tecnologías Aplicadas a la Educación por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), especialista en Gestión y Evaluación de Proyectos por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en Ecuador, diplomado en Liderazgo y Desarrollo Local por la PUCE y la Fundación Carmen Pardo Valcarce (en España), ingeniero en Electrónica y Telecomunicaciones por la Escuela Politécnica Nacional (EPN) de Ecuador. Es consultor y actualmente colabora como profesor de la Escuela de Gobierno y Administración Pública (EGAP) del IAEN. Ha sido invitado como docente en universidades de Brasil, Bolivia y Ecuador. Es miembro del Grupo de Investigación en Educación, Comunicación y Tecnología (GEC-UFBA) y del Grupo de Educación, Redes Sociotécnicas y Culturas Digitales (Eduotec-UFBA), así como de grupos de arbitraje y editorial de varias universidades. Posee capítulos de libros, artículos publicados y ponencias en diferentes congresos dentro de las líneas de administración, educación y tecnologías digitales, análisis de redes sociales y ciudadanía digital, áreas que representan sus intereses actuales.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: irma.jara@iaen.edu.ec

gabriel.cevallos@iaen.edu.ec

Caracterización del mandato de los directivos públicos en Ecuador. Una aproximación a su gestión desde los ciclos de desempeño y aprendizaje*

Este artículo tiene como propósito identificar las características del mandato de los directivos del sector público en Ecuador. A tal efecto, se realiza un estudio de tipo exploratorio y descriptivo que considera el enfoque del ciclo de vida de los directivos, que expone una relación en forma de U invertida entre la permanencia en el puesto y el desempeño. Como instrumento de recolección de datos se utiliza una encuesta en la que se consulta a los subordinados respecto al desempeño de los directivos. Esta es aplicada a 52 servidores públicos, expertos en la temática, que colaboran en 33 instituciones de la administración pública. En el análisis se aborda la gestión de las autoridades diferenciando su tiempo de permanencia en el puesto, que se categoriza en: menor a 1 año, entre 1 y 3 años, entre 3 y 5 años y mayor de 5 años. Como resultado se caracteriza su mandato desde los aspectos relacionados con su compromiso, el conocimiento de la tarea, la diversidad de información utilizada, el interés por la tarea y el poder. Se evidencia que, para directivos de niveles político-administrativos, se observan características similares a las etapas descritas como la de respuesta al mandato y la de experimentación en periodos entre uno y cinco años.

Palabras clave: Administración de Personal Directivo; Rendimiento del Personal; Rendimiento; Aprendizaje; Capacidad Gerencial; Capacidad Administrativa; Gerentes Públicos; Administradores Públicos; Ecuador

Characterization of the Mandate of Public Managers in Ecuador. An Approach to their Management from the Performance and Learning Cycles

This article aims to identify the characteristics of the mandate of public sector managers in Ecuador. For this purpose, an exploratory and descriptive study is carried out based on the manager's life cycle approach, which shows an inverted U-shaped relationship between tenure and performance. A survey is used as a data collection instrument in which subordinates are consulted regarding the performance of managers. This was applied to 52 public servants, experts in the subject, who collaborate in 33 public

Recibido: 17-01-2022. Aceptado: 17-09-2022.

(*) Este artículo es derivado del Proyecto "Rotación de directivos públicos en Ecuador, aprendizaje y desempeño organizativo", código IAEN-PI-2020-025.

administration institutions. The analysis addresses the management of the authorities by differentiating their time in office, which is categorized as: less than 1 year, between 1 and 3 years, between 3 and 5 years and more than 5 years. As a result, their mandate is characterized from aspects related to their commitment, knowledge of the task, diversity of information used, interest in the task and power. It is evident that for managers at political-administrative levels, similar characteristics to the stages described are observed, such as response to the mandate and experimentation in periods between one and five years.

Key words: Executive Personnel Administration; Personnel Performance; Performance; Learning; Managerial Capacity; Administrative Capability; Public Managers; Public Administrators; Ecuador

Introducción

En el quinquenio 2012-2016 Ecuador tuvo una tasa de rotación de los directivos públicos político-administrativos del 29%, esto es ministros, viceministros y subsecretarios de Estado con una permanencia en sus cargos de 1.7 años promedio (Jara Iñiguez y Cedeño Alcívar, 2019); mientras que del 2017 hasta 2020, los ministros tuvieron una duración en el cargo que apenas sobrepasó el año (Ecuador. Presidencia de la República, 2020).

Con esta volatilidad en la gestión y considerando la complejidad actual de las actividades y prestaciones públicas, se requiere atención sobre el mandato de los directivos. Conforme indica Longo (2008), en este tipo de contextos la implementación de políticas públicas, estrategias, acciones y su ejecución, requiere de períodos más largos. El propósito de este artículo es describir las características de ciclo de vida de los directivos del sector público en Ecuador, a partir de los hallazgos sobre su gestión del desempeño.

Se parte del enfoque del ciclo de vida que facilita un mapeo integral de las diversas etapas del desempeño del directivo, que predicen una relación de U invertida entre la permanencia en el cargo y el desempeño en la organización, y lo que se señalan como las características clave de un directivo, que a su vez determinarían la estructura del ciclo de vida: el conocimiento de la tarea, el compromiso con un paradigma, la diversidad de la información, el interés por la tarea y el poder (Graf-Vlachy ...[et al], 2020; Hambrick y Fukutomi, 1991; Ysa y Salvador, 2015).

Además, en la relación entre la permanencia organizacional y el desempeño laboral pueden incidir otros factores aparte de los

resultados producidos en el conocimiento y la experiencia adquirida por la duración en el trabajo y el grupo. Por ejemplo, más años de servicio pueden aumentar el ajuste empleado-organización o la alineación con los objetivos, aumentando así el rendimiento a través de niveles de motivación individual (Bretz y Judge, 1994; Wagner ...[et al], 1987).

Así, se investiga la evolución de las características de la gestión del directivo en contraste con el tiempo de permanencia en la organización porque, aunque este aspecto ha sido estudiado y medido en otros sectores (Quiñones ...[et al], 1995; Sturman, 2003), principalmente para empresas privadas, el proceso teórico por el cual la permanencia en la organización o en el cargo afecta el desempeño laboral no se comprende aún completamente en todos los sectores y niveles.

A tal efecto, se desarrolló una investigación de tipo exploratoria y descriptiva. Se realizó análisis documental sobre la temática y se aplicaron encuestas a 52 servidores públicos expertos en el área de ciencias de la administración que laboran dentro la administración central, institucional y dependiente de la función ejecutiva (APCID). Se les consultó sobre el desempeño de directivos públicos que se encuentren en su nivel jerárquico superior inmediato.

Para el análisis temporal se determinaron cuatro diferentes periodos de permanencia, desde aquellos menores de un año hasta los 5 años en adelante. Se seleccionaron estos límites mínimos y máximos, puesto que en el país se han identificado duraciones en el cargo de menos de seis meses, mientras que las más largas superan un periodo de gobierno.

Con este estudio se intenta contribuir a la investigación del ciclo de vida del directivo público, distinguiendo diferentes rasgos de la gestión durante su permanencia y comparando sus etapas y evolución desde la percepción de los funcionarios encuestados que forman parte del equipo de trabajo de un directivo. Se espera que los resultados obtenidos contribuyan a futuros estudios con mayor profundidad a conocer las formas en que las variables contextuales moderan las relaciones entre la permanencia organizacional y el desempeño laboral.

El documento presenta el marco teórico base para el análisis, seguido de la descripción de la metodología aplicada a la investigación, para luego enfocarse en los resultados y su discusión. Finalmente se expondrán las conclusiones.

El aprendizaje organizacional es un proceso dinámico a través del cual los individuos transfieren sus nuevas ideas y acciones al grupo y a la organización y, al mismo tiempo, lo que ya ha sido aprendido por la organización influye en los grupos e individuos.

1. Marco teórico

La gestión del desempeño cumple varias funciones, entre ellas la de aprendizaje organizacional, la planificación, evaluación y el control (Behn, 2003; Boyne y Gould-Williams, 2003; Hartley y Allison, 2002; Hood, 2007; Van Helden ...[et al], 2012). Adicionalmente, acorde con algunos autores se puede afirmar que el aprendizaje se conecta con mejoras en los resultados obtenidos (Fiol y Lyles, 1985).

También, es posible indicar que los procesos de aprendizaje en las organizaciones públicas facilitan el ajuste organizacional como mecanismo de adaptación a los cambios (Common, 2004). Por otro lado, para las organizaciones públicas, el poder político es una influencia predominante en el entorno y la capacidad de aprender según lo documentan Argote y Miron-Spektor (2011), Dekker y Hansen (2004) y Schofield (2004). Una mayor responsabilidad política puede obstaculizar la eficacia (Rubin, 1990 y 2002); pero, a su vez, el poder y las agendas políticas motivan el aprendizaje (Olejarski ...[et al], 2018).

El aprendizaje organizacional es un proceso dinámico a través del cual los individuos transfieren sus nuevas ideas y acciones al grupo y a la organización y, al mismo tiempo, lo que ya ha sido aprendido por la organización influye en los grupos e individuos (Bapuji y Crossan, 2004; Crossan ...[et al], 1999; Crossan ...[et al], 2011; Cuffa y Steil, 2019; Merad ...[et al], 2014).

Acorde con la teoría de capital humano, los empleados con antigüedad tienen mejor desempeño al acumular conocimiento relacionado con sus tareas (Becker, 1964). A su vez, un desempeño laboral eficaz se asocia a un mayor conocimiento tanto de tipo declarativo, que se refiere a la experiencia en relación con hechos, reglas y principios, como procedimental, que se refiere a la aplicación y práctica del primero, siendo la permanencia en la organización una condición que puede mejorar ambos tipos de conocimiento (Ng y Feldman, 2010).

Con lo descrito, es importante discutir cómo la permanencia en la organización afecta el desempeño. Sin embargo, existe en lo académico un déficit sobre estudios al respecto (Ng y Feldman, 2010); y, por lo general, se supone que con más años de servicio se tiene un mejor desempeño (McEnrue, 1988), sustentado también en que un trabajador con bajo desempeño no permanecerá mucho tiempo en servicio (Schneider ...[et al], 1995).

Al respecto, Hambrick y Fukutomi (1991) explicaron que un directivo pasa por un ciclo de vida que tiene una relación de U invertida

Muchos estudios proporcionan evidencia del rol de los directivos públicos en la transformación estratégica y su incidencia en el desempeño y logros de las organizaciones públicas. Considerando que por la naturaleza de este segmento su permanencia en el cargo suele ser muy corta, resulta fundamental conocer la evolución de su mandato y sus implicaciones en el rendimiento.

entre la permanencia en el cargo y el desempeño en la organización. Definieron el ciclo de vida con cinco etapas denominadas: a) respuesta al mandato, b) experimentación, c) selección de una narrativa, d) convergencia y e) disfunción. Así mismo, se identificaron cinco características del directivo como principales para definir la pendiente de la curva: el conocimiento de la tarea, su compromiso con un paradigma, la diversidad de información que usa, su interés en la tarea y su poder.

Aunque los resultados de las investigaciones de Hambrick y Fukutomi refieren a la empresa privada, se consideran un punto de partida para el análisis de directivos en general, incluyendo el ámbito público en estudios posteriores. Por supuesto, se debe considerar que la duración de los mandatos de los directivos varía mucho y, por lo tanto, no todos experimentan la gama completa de fases documentadas por los investigadores (Graf-Vlachy ...[et al], 2020).

Adicionalmente, en los últimos 25 años el interés por las organizaciones públicas ha aumentado (Gilardi y Radaelli, 2012; Maden, 2012; Rashman ...[et al], 2009), aunque, conforme indica Santos ... [et al] (2015), se identifica la necesidad de estudios que aborden los constructos de aprendizaje y memoria organizacional en organizaciones públicas (Cuffa y Steil, 2019).

En cuanto al desempeño y el aprendizaje en las organizaciones, muchos estudios proporcionan evidencia del rol de los directivos públicos en la transformación estratégica y su incidencia en el desempeño y logros de las organizaciones públicas (Boyne ...[et al], 2011; Boyne, 2004; Hill, 2005; Williams y Kellugh, 2006). La alta dirección y su equipo tienen la responsabilidad de la prestación de servicios y, por lo tanto, tienen una influencia directa en el rendimiento. Este segmento es importante para el análisis. Considerando que por la naturaleza de este segmento su permanencia en el cargo suele ser muy corta, resulta fundamental conocer la evolución de su mandato y sus implicaciones en el rendimiento (Boyne ...[et al], 2011).

En este ámbito Ysa y Salvador (2015: 65), a partir del trabajo de Hambrick y Fukutomi (1991) y en una primera aproximación a través de su estudio, revelan que los directivos públicos en los primeros años de su mandato tienen la necesidad de aprender sobre sus competencias y entornos específicos. Abordan este reto utilizando distintos canales de información, pero en esta primera etapa sus resultados de desempeño son aún relativamente pobres comparativamente. Con el tiempo, la acumulación de experiencia y

otros medios de aprendizaje, el conocimiento y las habilidades del directivo se incrementan. A su vez, aumentan sus redes, mientras que su autonomía y confianza crecen y su experimentación disminuye, centrándose en la selección de su propia narrativa. En los siguientes años, con el conocimiento y la experiencia acumulados, el rendimiento llega al máximo nivel. Sin embargo, si permanece en su cargo, más adelante algunos entran en declive respecto de su desempeño y resultados, ya que en esta última fase no experimentan. Además, se limitan las fuentes de información y consulta, la apertura a las nuevas ideas (Chusmir y Koberg, 1986), y se puede evidenciar cansancio o letargo en el cargo. Con esta tendencia, a lo largo del mandato se pueden asociar tipos de resultados en distintas etapas del ciclo de vida.

Por otro lado, las etapas del ciclo de vida durante el mandato afectan la satisfacción, la actitud ante el trabajo y, también, la forma en que los individuos describen su trabajo y entorno (Ysa y Salvador, 2015: 65). Perry y Wise (1990) describen la motivación en el servicio público como un atributo dinámico que cambia con el tiempo y, por lo tanto, puede cambiar la voluntad de un individuo de unirse y permanecer en una organización pública (Vinarski, 2020). En otro aspecto, Moynihan y Pandey (2007) sostienen que las reglas, normas e instituciones dan forma al comportamiento administrativo de los servidores públicos y a las actitudes básicas que estos actores tienen sobre el valor del servicio público. Por lo que, esta distinción se debe considerar al momento de analizar directivos de un determinado sector.

Ahora bien, el modelo de ciclo de vida solo analiza tendencias generales. En el caso de directivos públicos cuyos mandatos suelen ser muy cortos, y que para el caso ecuatoriano han alcanzado permanencias mínimas de 1.2 años y máximas 2.6 años en el periodo de 2012-2016 (Jara Iñiguez y Cedeño, 2019), se pueden esperar eficiencias menores y tendencias distintas que las señaladas para otros sectores. Pero se debe tener en cuenta la dificultad para definir un patrón o para proyectar resultados del directivo, especialmente en mandatos cortos, dado que al mismo tiempo coexisten varios factores como perfiles directivos que no se ajustan a los requerimientos del puesto, el grado de responsabilización del líder, la incapacidad para sostener el liderazgo por estrés de poder crónico (Boyatzis ...[et al], 2006), que pueden ser difíciles de aislar, y otras condiciones que afectan el desarrollo del directivo como la capacidad de su equipo,

el grado de estabilidad alrededor de la organización, la cultura, el poder de otros líderes o actores interesados y sus relaciones (Wulf ...[et al], 2011).

2. Metodología

Con el propósito de responder a la pregunta ¿cómo se caracteriza el mandato de los directivos públicos en Ecuador con respecto a su permanencia y los ciclos de desempeño y aprendizaje?, se aplicó una encuesta a una muestra intencional de 52 servidores públicos de la APCID expertos en la temática y en funciones bajo el mandato de un directivo público. Se les preguntó sobre su perfil personal y de pertenencia institucional, la posición de su superior jerárquico y su ciclo de vida en el mandato, así como la percepción sobre los resultados observados en la gestión de sus directivos inmediatos en ejercicio al momento de la encuesta. Los encuestados poseían conocimientos de posgrado de cuarto nivel en los ámbitos de: fundamentos del servicio público, teoría de la administración pública y/o gestión del talento humano. Además, eran profesionales que se encontraban formalmente cursando o que habían culminado programas de especialización o maestría en la Escuela de Gobierno y Administración Pública de la Universidad de Posgrado del Estado (Ecuador). Contaban con experiencia en la gestión pública, ocupando preferentemente cargos de nivel profesional (carrera) o puestos de libre remoción de nivel técnico-directivo. De esta forma, se aseguró que calificaran como expertos en la temática y que sus respuestas puedan contribuir en la caracterización de sus directivos.

Del total de profesionales encuestados, 16 correspondían al nivel jerárquico superior, y de estos 12 eran directores técnicos de área y 4 de otros grados; mientras que 36 eran servidores de carrera, y de estos 35 correspondían al nivel profesional medio y alto, y 1 al nivel administrativo.

El estudio se delimitó a la gestión de los directivos públicos de nivel jerárquico superior en las tipologías y grados definidos desde director técnico de área hasta el de ministro, dentro la administración central, institucional y dependiente de la función ejecutiva (APCID).

Cabe indicar que el nivel jerárquico superior está integrado por puestos con funciones y responsabilidades que involucran la toma de decisiones de carácter técnico y administrativo, cuyos titulares son los responsables de la ejecución de políticas públicas, estatales, gubernamentales e institucionales. Se identifica con una escala que

tiene 10 grados, donde se eligieron a quienes responden a los grados del 2 al 8, ya que son los que atienden el ámbito institucional y organizacional. Se descartaron los grados 9 y 10 que corresponden a vicepresidente y presidente, cuya gestión está dirigida a niveles estatales y gubernamentales, y el grado 1 cuya gestión está enfocada a niveles de asesoría.

Con ello, las respuestas de los encuestados se concentraron en la gestión de 52 directivos en los siguientes niveles: ministro, viceministro, subsecretario, coordinadores generales, directores de área y otros grados del jerárquico superior.

Para el análisis de las percepciones sobre el desempeño de los directivos se consideró el tiempo de permanencia en condición de superiores de los funcionarios encuestados¹ según las siguientes categorías²: a) menos de un año, b) entre 1 y menos de 3 años, c) entre 3 y menos de 5 años, y d) de 5 años en adelante. Estas categorías se identificaron, por un lado, atendiendo a la movilidad de los directivos en la administración pública y, por otro, para poder distinguir fases y sus características.

En la encuesta se abordaron los siguientes aspectos: nivel de compromiso, apertura a las nuevas ideas, conocimiento de actividades relacionadas con misión y mandato, uso de fuentes de información; desempeño y capacidad, seguimiento, enfoque operativo, enfoque estratégico y poder político. La parte final del cuestionario contenía preguntas abiertas en las que se abordaron las características y condiciones para la permanencia en el cargo desde la perspectiva de los encuestados.

Adicionalmente, para identificar el comportamiento en la gestión de directivos en contextos similares, se buscaron publicaciones de países de Latinoamérica³ en bases indexadas como Ebsco, Jstor, Taylor and Francis y Scielo, de los últimos cinco años en español, portugués e inglés según las siguientes palabras clave: 1) Directivo Público; 2) Aprendizaje; 3) Rotación; 4) Estabilidad; y 5) Permanencia. Se identificaron 103 artículos que corresponden a investigaciones sobre directivos en organizaciones del sector público, y como resultado de su estudio se obtuvieron referencias y elementos para construir la perspectiva de análisis y la discusión.

3. Resultados y discusión

La gestión de los directivos alcanzados por el estudio se corresponde con una sumatoria de permanencia en los cargos que alcanza 142 años, que resultan en una duración promedio de 2.7 años por cargo.

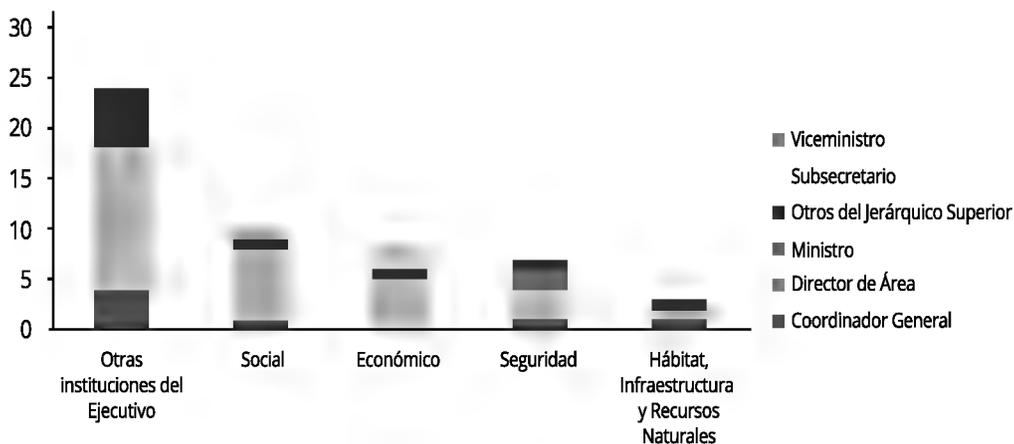
Servidores públicos y expertos encuestados afirman que el compromiso de los directivos públicos con la misión de la institución es mayor a lo largo del tiempo.

Los resultados del análisis comprenden los mandatos de directivos de 33 instituciones de la APCID agrupadas en los consejos sectoriales de lo social (10 casos), económico (8 casos), seguridad (7 casos), hábitat, infraestructura y recursos naturales (3 casos), y las instituciones del ejecutivo con función transversal como la Presidencia y otras personas jurídicas autónomas (24 casos). El detalle de los directivos por sectores y niveles se muestra en el Gráfico 1.

El análisis de permanencia en la gestión de los directivos presenta el siguiente detalle según los rangos preestablecidos: a) menos de un año, 10; b) entre 1 año y menos de 3 años, 29; c) de entre 3 y menos de 5 años, 4; y entre 5 o más años, 9. Naturalmente, la distribución es una limitante para predicar sobre los resultados correspondientes a cada categoría, aunque como se ha expuesto, el enfoque es exploratorio y descriptivo.

El estudio incluyó, según sus niveles, 30 directores técnicos de área (que en el servicio público ecuatoriano corresponden a un nivel político-técnico), 7 coordinadores generales, 4 ministros y viceministros, 1 subsecretario y 10 autoridades del jerárquico superior bajo distintas tipologías.

Gráfico 1
Sectores y niveles de los directivos públicos según su nivel (N = 52)



Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

En opinión de los servidores públicos y expertos encuestados predomina ampliamente la apreciación de que el compromiso de los directivos públicos con la misión de la institución es mayor con el transcurso del tiempo. Así resultó para 42 directivos (el 81% de la muestra), en las tres categorías de mandatos de mayor duración,

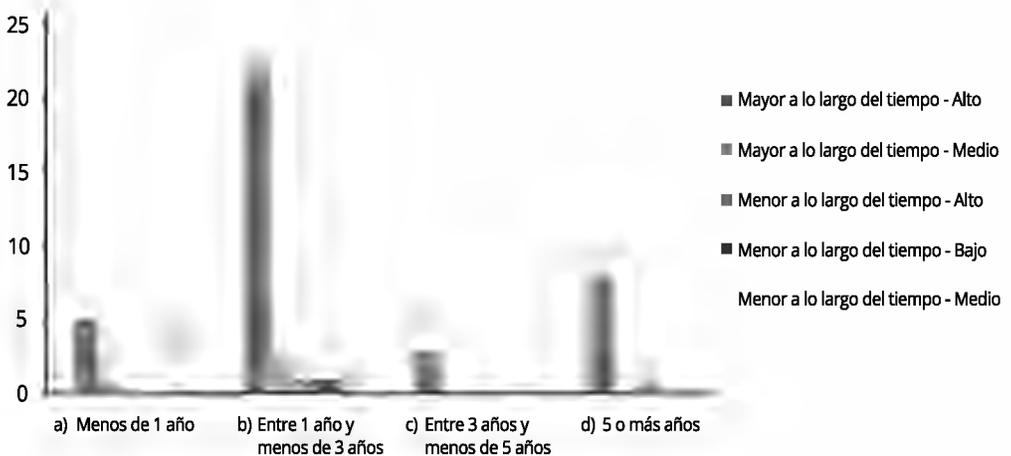
La percepción de los encuestados sobre la apertura a las nuevas ideas que ha mostrado su inmediato superior es mayor a lo largo del tiempo.

con la excepción de la categoría de menor duración (Gráfico 2). Este resultado se explica con lo indicado por Ysa y Salvador (2015: 50) que afirman que los directivos inician con un compromiso relativamente alto con su propio paradigma, pero que una vez que entran en la fase de apertura y experimentación, y con los primeros resultados obtenidos y confianza política, se puede generar un reposicionamiento gradual.

En este aspecto, se parte de la premisa de que cada directivo tiene su propio paradigma relativamente consolidado y definido. Este depende de su visión, experiencia y habilidades, por lo cual se basa en un esquema o modelo limitado sobre el comportamiento del entorno y perspectivas. Por ello algunos autores sostienen la conveniencia de intentar encontrar a un profesional cuyas competencias y experiencia se ajusten con las particularidades de la organización actuales y proyectadas (Henderson ...[et al], 2006; Finkelstein ...[et al], 2009; Finkelstein y Hambrick, 1996; Hambrick y Fukutomi, 1991).

Gráfico 2

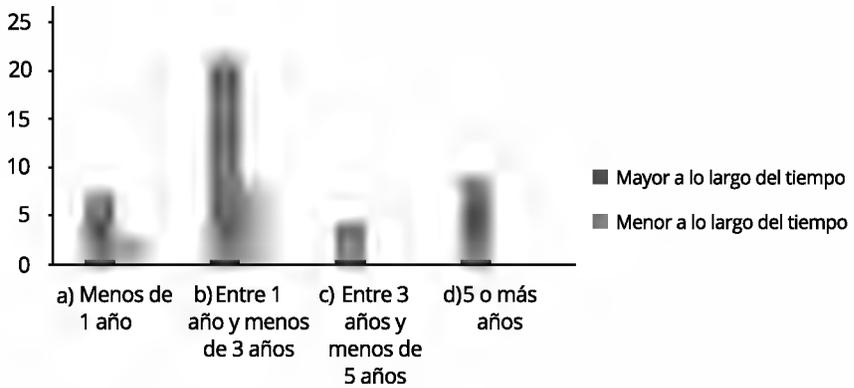
Compromiso de directivos públicos según la duración de los mandatos (N = 52)



Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

De forma concordante con lo indicado en el párrafo anterior, la percepción de los encuestados sobre la apertura a las nuevas ideas que ha mostrado su inmediato superior es mayor a lo largo del tiempo en la mayoría de las respuestas: así lo expresan 41 encuestados (79%). Esta percepción es excluyente cuando está referida a mandatos de 3 años en adelante (Gráfico 3).

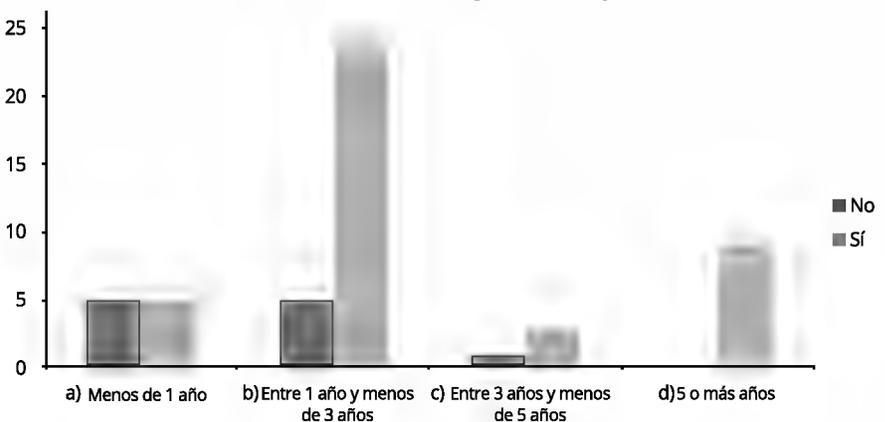
Gráfico 3
Apertura a nuevas ideas de directivos públicos según la duración de los mandatos (N = 52)



Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

En cuanto al desarrollo en el tiempo del conocimiento sobre las tareas de la unidad organizacional en la que ejerce su mandato el directivo, el Gráfico 4 muestra los resultados de la apreciación de los funcionarios encuestados. Conforme a su criterio, en 41 casos (79%) las respuestas sostienen que el conocimiento de las tareas por el directivo se incrementa a lo largo del tiempo. Como podría esperarse, los mandatos más breves no presentan diferencias, pero el predominio en el sentido mencionado puede apreciarse en todas las otras categorías de duración de tales mandatos.

Gráfico 4
Desarrollo de conocimiento a lo largo del tiempo sobre tareas



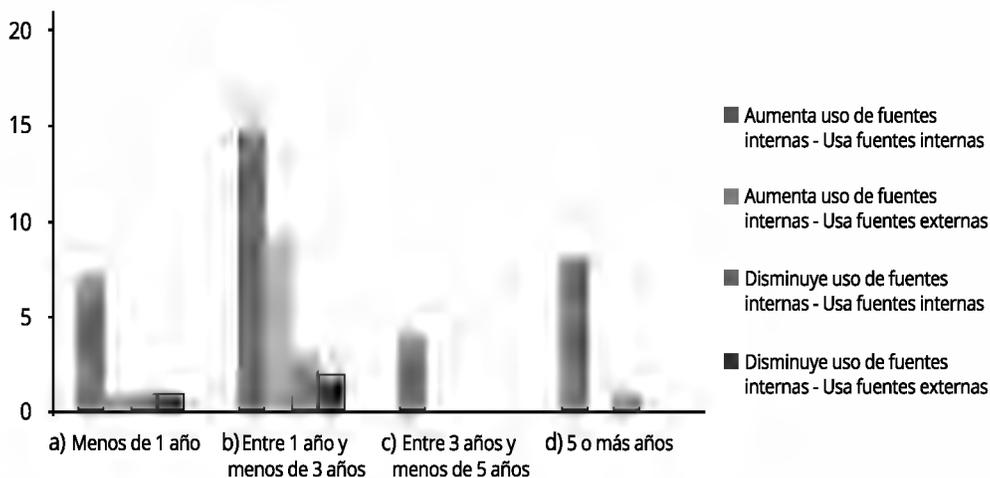
Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

Según los encuestados, los directivos obtienen la información para el ejercicio de sus funciones, mayormente dentro de la organización (fuentes internas): ello ocurre en el caso de 39 de ellos, mientras que los 13 restantes recurren, principalmente, a fuentes externas tales como expertos que no pertenecen a la organización. A la consulta sobre si la utilización de información de fuentes internas que hacen los directivos va en aumento o disminución, los resultados en el primer sentido son aún más marcados, y llegan a 44 casos sobre 52.

Considerando el tiempo que los directivos llevan en el ejercicio de la función, se aprecia (Gráfico 5) que en todos los rangos de duración de los mandatos, el uso de fuentes internas por parte de sus directivos aumenta. Según Ysa y Salvador (2015), una vez que el directivo desarrolla más conocimiento sobre las tareas de su organización, la utilización de fuentes de información internas aumenta. Esta característica puede ser más o menos destacada dependiendo de si se desarrollan redes internas de trabajo, confianza y colaboración.

Gráfico 5

Origen de las fuentes de información y su dinámica temporal, según la duración de los mandatos (N = 52)



Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

En cuanto al interés percibido en los directivos para dar seguimiento a las tareas de su unidad organizacional, se presenta una situación de baja correspondencia entre el desempeño de una función propia del cargo y el comportamiento que sería esperable: solo 2 de cada

La renovación del interés en la tarea podría explicarse debido a los eventos disruptivos y cambios políticos que acontecen en la actualidad, que han logrado mantener el interés por la tarea en los directivos técnicos, ya que estos enfrentan los retos operativos durante la pandemia.

3 directivos (34) tendrían un interés alto en el seguimiento de las tareas; este desciende a medio en otros 15 casos y a bajo en 3 casos.

El Gráfico 6 muestra que el comportamiento en este sentido resulta heterogéneo si se consideran los rangos de duración del mandato. Así, los resultados son equivalentes en los rangos inferior a 1 año y de 3 a 5 años. En el rango de 1 a 3 años, el más numeroso, la característica es más semejante a la del conjunto: 18 directivos expresarían un interés alto en el seguimiento de las tareas de su unidad, pero en otros 11 este interés califica como medio o bajo. Finalmente, en los directivos con mandatos más extensos se manifiesta un interés alto en todos los casos. Este resultado no concuerda con otras experiencias y evidencias que demuestran que, debido a que las tareas se convierten en una práctica rutinaria, esto suele disminuir el interés de los directivos (Ysa y Salvador, 2015), incluso a pesar de los eventos críticos políticos. En el caso de este estudio esta diferencia se podría explicar en que los datos corresponden principalmente a directores de área, cuyo énfasis es técnico-político y los resultados previos se enfocan únicamente en alta dirección política. Por otro lado, la renovación del interés en la tarea podría explicarse debido a los eventos disruptivos y cambios políticos que acontecen en la actualidad, que han logrado mantener el interés por la tarea en los directivos técnicos, ya que estos han debido enfrentar los retos operativos durante la pandemia.

Gráfico 6

Interés en el seguimiento a las tareas de la organización según la duración de los mandatos (N = 52)



Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

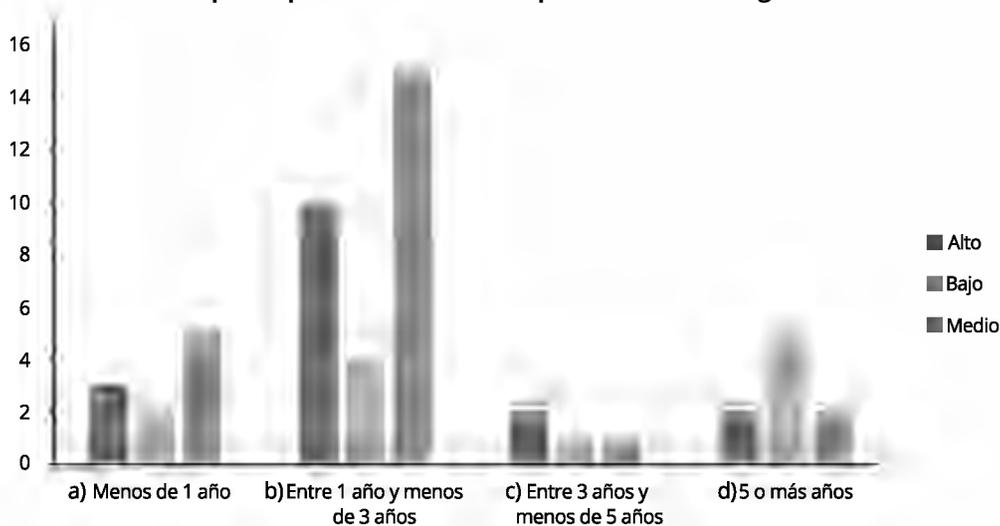
Consultados los funcionarios sobre cuál consideran que es el poder (político) del superior inmediato sobre su organización, la respuesta más frecuente reconoce que este alcanza un nivel medio (23 casos) y, en segundo lugar, un nivel alto (17 casos).

Considerando la antigüedad de estos directivos en sus cargos, en las tres categorías que llegan hasta los 5 años, se aprecia que los niveles de poder medio y alto observados resultan dominantes, alcanzando a 26 de los casos, mientras que solo en 7 casos el poder de los directivos es bajo. En los directivos con 5 o más años, predomina el reconocimiento de un nivel bajo de poder (5 casos frente a 4).

Conforme argumentan Wulf ...[et al] (2011) sobre el poder, este tiene efectos positivos sobre el desempeño en dos sentidos: a) contribuye a la legitimidad que a su vez conduce a un mejor acceso a los recursos y confianza; b) permite la estabilidad y, por lo tanto, la movilización de colaboración entre los empleados de la organización para lograr resultados; y por el contrario, c) la obsolescencia conduce, a lo largo del tiempo, a una desalineación con el entorno, produciendo efectos negativos en el desempeño. Naturalmente los resultados que presentan estas observaciones exploratorias de la encuesta no son suficientes para corroborar la teoría sino, en todo caso, especular sobre su plausibilidad y representar los escenarios que pueden tener lugar.

Gráfico 7

Nivel de poder político del directivo público sobre la organización



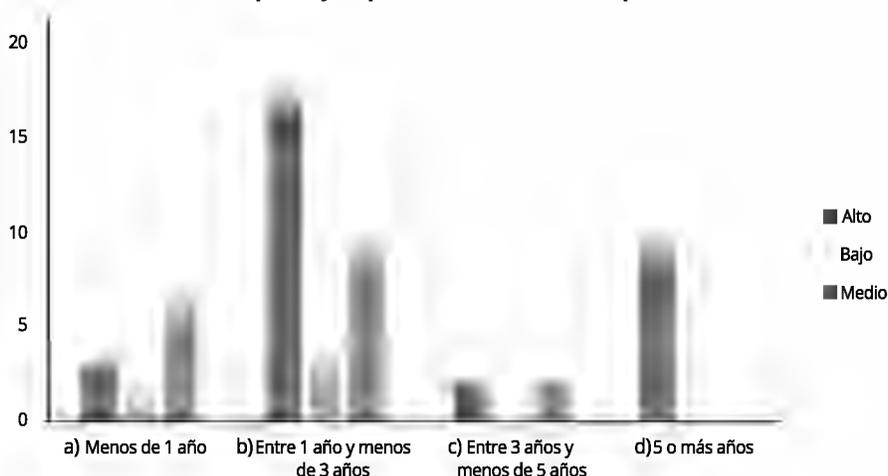
Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

El desempeño y la capacidad de los directivos aumenta con el tiempo de permanencia en el cargo.

El Gráfico 8 muestra que en la apreciación de los encuestados, el desempeño y la capacidad de los directivos aumenta con el tiempo de permanencia en el cargo. Todas las categorías de permanencia presentan resultados en los que predominan el desempeño y capacidad medio y alto de los directivos, alcanzando a 48 casos (31 y 17, respectivamente) sobre 52 casos.

Siguiendo el esquema de ciclo de vida, lo que se observa podría aproximarse a la explicación a partir de la relación de U invertida, tiempo - resultados, aunque los datos son limitados y no muestran el punto de inflexión que, hipotéticamente, podría producirse más adelante en el tiempo.

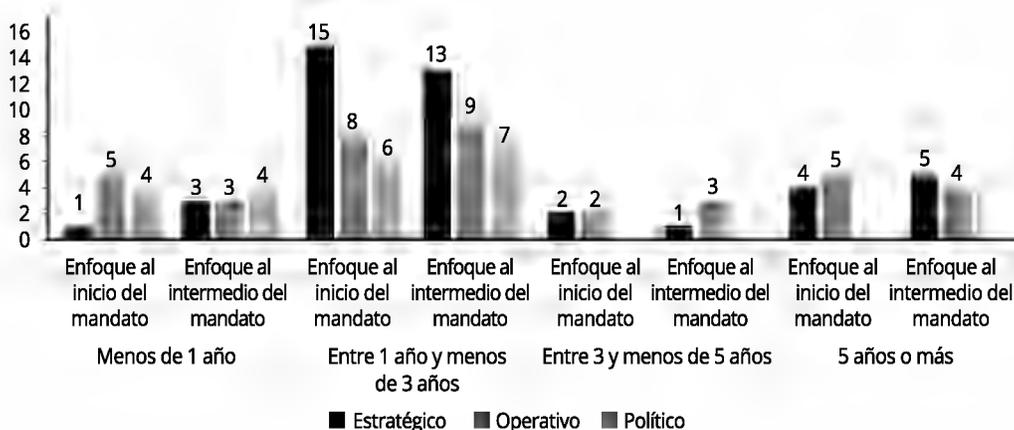
Gráfico 8
Desempeño y capacidad del directivo público



Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

El Gráfico 9 muestra que los encuestados identifican en sus directivos la presencia de un enfoque de tipo político en los mandatos de menos de 3 años, y esto se puede explicar porque en su mayoría son de nivel técnico-político; esta característica es más marcada al ingreso en la organización. Pero en el transcurso del tiempo de ejercicio aumenta el rol operativo-estratégico, debido a la naturaleza de las funciones. En la categoría más numerosa entre los casos encuestados predomina el enfoque estratégico sobre los demás, a lo largo del tiempo, seguida del enfoque operativo; y en los mandatos superiores a los 3 años, el enfoque estratégico-operativo es excluyente.

Gráfico 9
Enfoque del mandato del directivo público (N = 52)



Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

Del análisis documental realizado no se identificaron casos específicos para Latinoamérica, incluyendo a Ecuador, que aborden la caracterización de los directivos públicos a lo largo de su permanencia en el cargo y bajo el enfoque de ciclo de vida en cuanto a la relación de desempeño-aprendizaje. Esto coloca a este estudio en un ámbito exploratorio, con limitaciones que resultan de la categorización de la muestra. Por lo que la caracterización de los directivos para el servicio público ecuatoriano que resume la tabla siguiente, derivada de los resultados empíricos obtenidos de las encuestas, es una aproximación para delinear en futuras investigaciones con mayor profundidad sobre el esquema para el ciclo de vida por sectores o tipologías, y no puede considerarse una comprobación de los desempeños de los directivos.

Tabla 1
Caracterización por tiempos de permanencia de directivos públicos (APCID-Ecuador)

	Compromiso	Conocimiento de la tarea	Diversidad de fuentes	Interés por la Tarea	Poder
Menos de 1 año	Medio (Creciente) Apertura (Creciente)	No aumenta	Fuentes Internas (Creciente) Fuentes Externas	Medio	Medio

Tabla 1 (continuación)**Caracterización por tiempos de permanencia de directivos públicos (APCID-Ecuador)**

	Compromiso	Conocimiento de la tarea	Diversidad de fuentes	Interés por la Tarea	Poder
1 año y menos de 3 años	Alto (Creciente) Apertura (Creciente)	Aumenta	Fuentes Internas (Creciente) Fuentes Externas	Medio Alto	Medio
3 años y menos de 5 años	Alto (Creciente) Apertura (Creciente)	Aumenta	Fuentes Internas (Creciente)	Medio	Medio-Alto
5 años en adelante	Alto (Creciente) Apertura (Creciente)	Aumenta	Fuentes Internas (Creciente)	Alto	Medio-Bajo

Fuente: encuesta realizada a expertos en gestión pública (diciembre de 2020).

A pesar del tiempo, de la acumulación de experiencia, del incremento del conocimiento y de las habilidades del directivo, el interés y seguimiento de las tareas no disminuye y por lo tanto, tampoco la experimentación.

La Tabla 1 describe que, para los directivos públicos de las instituciones analizadas, cuyo ejercicio de diversas duraciones se enmarca en periodos entre el 2015-2020, el compromiso con su misión, con su paradigma, y con el conocimiento de las tareas es creciente en relación con el aumento de su permanencia en la organización, como resultado de los procesos de aprendizaje individual y organizacional. En cuanto al uso de fuentes de información, se muestra el uso tanto de fuentes internas como externas. Sin embargo, el uso de fuentes internas aumenta progresivamente en la medida que el directivo se legitima y aumenta su confianza.

A pesar del tiempo, de la acumulación de experiencia, del incremento del conocimiento y de las habilidades del directivo, en la gestión directiva analizada el interés y seguimiento de las tareas no disminuye y por lo tanto, tampoco la experimentación. Con estos resultados, a lo largo de los mandatos descritos, de forma consistente con las limitantes del estudio, únicamente se pueden asociar los resultados a algunas de las etapas del ciclo de vida del modelo de U invertida.

Complementariamente, según los expertos y servidores públicos, entre las características de un buen directivo público que promueven su permanencia en el cargo se destacan: las habilidades para el trabajo en equipo (12), el conocimiento del cargo y las tareas (9),

el compromiso (9) y el liderazgo (8). Siendo que la mayoría corresponden a las llamadas *soft skills*, competencias blandas o transversales, entendidas como "actitudes, atributos, cualidades y comportamientos personales de los individuos" (Majid ...[et al], 2012: 1036) que juegan un importante rol en todas las interacciones sociales, como el sentido común, la comunicación o adaptación.

En general, la referencia a esas competencias corresponde a la posición cada vez mayoritaria de los directivos en el sentido de dejar de lado lo procedimental y rutinario -cada vez más vinculado a los maquinismos- para valorizar aquellas capacidades vinculadas con la decisión y la contextualización. Por ejemplo, los resultados de la 22.^a encuesta PwC aplicada a jefes de organizaciones muestra que el 55% busca cada vez más la capacidad de liderazgo y trabajo en equipo (PwC, 2019).

Por otro lado, la encuesta solicitó, con dos preguntas abiertas, la opinión sobre cuáles características de un buen directivo público promueven su permanencia en el cargo, así como las condiciones necesarias (contexto general, características institucionales, etc.) para que un directivo público competente permanezca en el puesto. Entre las características del directivo (internas) se destacaron la confianza, la estabilidad, la toma de decisiones y los resultados obtenidos; y entre las condiciones (externas), la coordinación interinstitucional y el entorno político.

Conclusiones

El estudio muestra que la teoría del ciclo de vida del directivo propuesta por Hambrick y Fukutomi (1991), base para propuestas posteriores como la de Ysa y Salvador (2015), es aún una perspectiva muy relevante en la investigación de los niveles superiores, clásicamente político-administrativos. Sin embargo, se refuerza el principio de que no existe un ciclo vida uniforme entre los directivos de diferentes organizaciones y sectores y que para construir el perfil es necesario una muestra más amplia y un análisis por cada fase.

La investigación para el caso Ecuador mostró que para directivos de niveles político-administrativos se observaron características similares a las etapas de respuesta al mandato y experimentación en periodos entre 1 y 5 años, principalmente en lo que refiere a compromiso, conocimiento de la tarea y diversidad de la información utilizada. A partir de estos hallazgos será posible avanzar en la identificación de otras etapas en el mismo ámbito para muestras más

diversas y otros métodos, ya que este estudio ha sido únicamente delimitado a la perspectiva desde expertos y equipos de trabajo y presentó una cobertura limitada para el caso de directivos con permanencia entre tres y menos de 5 años.

Ante las dificultades de un seguimiento longitudinal por cohortes, sin embargo, una mirada desde expertos acerca a las necesidades de diseño del estudio para el caso Ecuador, en el marco de una investigación más profunda. Más bien, en este documento se ha caracterizado de manera general como una aproximación importante con la ayuda de la representación gráfica al ciclo de vida de un directivo en el país.

En esta caracterización, se identifica como hito de cambio la permanencia de 5 años en adelante, distinción que resulta de utilidad para delimitar fases del ciclo de vida del directivo público en el Ecuador.

Notas

(1) Los directivos a los que refiere la encuesta se incorporaron cuando los funcionarios encuestados ya ejercían sus propios cargos.

(2) En adelante esta periodización será aludida como permanencia en el cargo del directivo.

(3) Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Bibliografía

- Argote, Linda y Miron-Spektor, Ella (2011), "Organizational Learning: from Experience to Knowledge", en *Organization Science*, Vol. 22 N° 5, pp. 1123-1137, <http://doi.org/10.1287/orsc.1100.0621>.
- Bapuji, Hari y Crossan, Mary (2004), "From Questions to Answers: Reviewing Organizational Learning Research", en *Management Learning*, Vol. 35 N° 4, pp. 397- 417.
- Becker, Gary (1964), *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York, Columbia University Press.
- Behn, Robert (2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 5, pp. 588-606.
- Boyatzis, Richard; Smith, Melvin; y Blaize, Nancy (2006), "Developing Sustainable Leaders through Coaching and Compassion", en *Academy of Management Learning and Education*, Vol. 5 N° 1, pp. 8-24.

- Boyne, George (2004), "Explaining Public Service Performance: Does Management Matter?", en *Public Policy and Administration*, Vol. 19 N° 4, pp. 100-117.
- Boyne, George y Gould-Williams, Julian (2003), "Planning and Performance in Public Organizations: an Empirical Analysis", en *Public Management Review*, Vol. 5 N° 1, pp. 115-132.
- Boyne, George; James, Oliver; John, Peter; y Petrovsky, Nicolai (2011), "Top Management Turnover and Organizational Performance: a Test of a Contingency Model", en *Public Administration Review*, Vol. 71 N° 4, pp. 572-581.
- Bretz, Robert y Judge, Timothy (1994), "Person-Organization Fit and the Theory of Work Adjustment: Implications for Satisfaction, Tenure, and Career Success", en *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 44 N° 1, pp. 32-54.
- Chusmir, Leonard y Koberg, Christine (1986), "Creativity Differences among Managers", en *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 29 N° 2, pp. 240-253, [https://doi.org/10.1016/0001-8791\(86\)90007-2](https://doi.org/10.1016/0001-8791(86)90007-2).
- Common, Richard (2004), "Organisational Learning in a Political Environment: Improving Policy-Making in UK Government", en *Policy Studies*, Vol. 25 N° 1, pp. 36-49, <https://doi.org/10.1080/0144287042000208224>.
- Crossan, Mary; Lane, Henry; y White, Roderick (1999), "An Organizational Learning Framework: from Intuition to Institution", en *The Academy of Management Review*, Vol. 24 N° 3, pp. 522-537, <https://doi.org/10.5465/amr.1999.2202135>.
- Crossan, Mary; Maurer, Cara; y White, Roderick (2011), "Reflections on the 2009 AMR Decade Award: Do We Have a Theory of Organizational Learning?", en *Academy of Management Review*, Vol. 36 N° 3, pp. 446-460, <https://doi.org/10.5465/amr.2010.0544>.
- Cuffa, Denise y Steil, Andrea (2019), "Organizational Learning in Public Organizations: an Integrative Review", en *Navus*, Vol. 9 N° 3, July-September, pp. 112-123, <http://dx.doi.org/10.22279/navus.2019.v9n3.p112-123.875>.
- Dekker, Sander y Hansén, Dan (2004), "Learning under Pressure: the Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14 N° 2, pp. 211-230, <http://doi.org/10.1093/jopart/muh014>.
- Ecuador. Presidencia de la República (2020), Consulta de decretos, Quito, Presidencia de la República, https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf, 23-03-2020.

- Finkelstein, Sydney y Hambrick, Donald (1996), *Strategic Leadership: Top Executives and their Effects on Organizations*, Minneapolis, West Publishing.
- Finkelstein, Sydney; Hambrick, Donald C.; y Cannella, Albert A. (2009), *Strategic Leadership: Theory and Research on Executives, Top Management, and Boards*, Oxford, Oxford University Press.
- Fiol, Marlene y Lyles, Marjorie (1985), "Organizational Learning", en *Academy of Management Review*, Vol. 10 N° 4, pp. 803-813, <http://doi.org/10.5465/AMR.1985.4279103>.
- Gilardi, Fabrizio y Radaelli, Claudio (2012), "Governance and Learning", en *Handbook of Governance*, David Levi-Faur (ed.), Oxford, Oxford University Press, pp. 155-168.
- Graf-Vlachy, L.; Bundy, J.; y Hambrick, D. C. (2020), "Effects of an Advancing Tenure on CEO Cognitive Complexity", en *Organization Science*, Vol. 31 N° 4, pp. 936-959.
- Hambrick, Donald y Fukutomi, Gregory (1991), "The Seasons of a CEO's Tenure", en *Academy of Management Review*, Vol. 16 N° 4, pp. 719-742, <https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279621>.
- Hartley, Jean y Allison, Maria (2002), "Good, Better, Best? Inter-Organizational Learning in a Network of Local Authorities", en *Public Management Review*, Vol. 4 N° 1, pp. 101-118, <https://doi.org/10.1080/14616670110117332>.
- Henderson, Andrew; Miller, Danny; y Hambrick, Donald (2006), "How Quickly do CEOs Become Obsolete? Industry Dynamism, CEO Tenure, and Company Performance", en *Strategic Management Journal*, Vol. 27 N° 5, pp. 447-460, <https://doi.org/10.1002/smj.524>.
- Hill, Gregory (2005), "The Effects of Managerial Succession on Organizational Performance", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15 N° 4, pp. 585-597.
- Hood, Christopher (2007), "Public Service Management by Numbers: Why Does It Vary? Where Has It Come from? What Are the Gaps and the Puzzles?", en *Public Money and Management*, Vol. 27 N° 2, pp. 95-102.
- Jara Iñiguez, Irma y Cedeño Alcívar, Jenny (2019), "Rotación de directivos públicos. ¿Problema de gestión o solución de confianza política?", en *PODIUM*, N° 35, pp. 1-22, <https://doi.org/10.31095/podium.2019.35.1>.
- Longo, Francisco (2008), "Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea", en *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Francisco Longo y Tamyko Ysa (eds.), Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp.15-36.

- Maden, Ceyda (2012), "Transforming Public Organizations into Learning Organizations: a Conceptual Model", en *Public Organization Review*, Vol. 12 N° 1, pp. 71-84.
- Majid, Shaheen; Liming, Zhang; Tong, Shen; y Raihana, Siti (2012), "Importance of Soft Skills for Education and Career Success", en *International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education*, Vol. 2 N° 2, pp. 1036-1042.
- McEnrue, Mary (1988), "Length of Experience and the Performance of Managers in the Establishment Phase of their Careers", en *Academy of Management Journal*, Vol. 31 N° 1, pp. 175-185, <https://doi.org/10.5465/256504>.
- Merad, Myriam; Dechy, Nicolas; y Marcel, Frédéric (2014), "A Pragmatic Way of Achieving Highly Sustainable Organisation: Governance and Organisational Learning in Action in the Public French Sector", en *Safety Science*, Vol. 69, pp. 18-28, <http://doi.org/10.1016/j.ssci.2014.01.002>.
- Moynihan, Donald y Pandey, Sanjay (2007), "The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 1, pp. 40-53, <http://doi.org/10.1111/puar.2007.67.issue-1>.
- Ng, Thomas y Feldman, Daniel (2010), "Organizational Tenure and Job Performance", en *Journal of Management*, Vol. 36 N° 5, pp. 1220-1250.
- Olejarski, Amanda; Potter, Mike; y Morrison, Robert (2018), "Organizational Learning in the Public Sector: Culture, Politics, and Performance", en *Public Integrity*, Vol. 21 N° 1, pp. 69-85, <http://doi.org/10.1080/10999922.2018.1445411>.
- Perry, J. L. y Wise, L. R. (1990), "The Motivational Bases of Public Service", en *Public Administration Review*, Vol. 50 N° 3, pp. 367-373.
- PwC (2019), 22nd Annual Global CEO Survey. CEOs' Curbed Confidence Spells Caution, London, PwC, <https://www.pwc.com/gx/en/ceo-survey/2019/report/pwc-22nd-annual-global-ceo-survey.pdf>.
- Quiñones, Miguel; Ford, J. Kevin; y Teachout, Mark (1995), "The Relationship between Work Experience and Job Performance: a Conceptual and Meta-Analytic Review", en *Personnel Psychology*, Vol. 48 N° 4, December, pp. 887-910.
- Rashman, Lyndsay; Withers, Erin; y Hartley, Jean (2009), "Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: a Systematic Review of the Literature", en *International Journal of Management Reviews*, Vol. 11 N° 4, December, pp. 463-494.

- Rubin, Irene (1990), "Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit", en *Public Administration Review*, Vol. 50 N° 2, pp. 179-189, <https://doi.org/10.2307/976865>.
- _____ (2002), "Perennial Budget Reform Proposals: Budget Staff Versus Elected Officials", en *Public Budgeting and Finance*, Vol. 22 N° 4, pp. 1-16, <https://doi.org/10.1111/1540-5850.00086>.
- Santos, Jane; Martins, Pablo; y Steil, Andréa (2015), "Aprendizaje y memoria organizacional. ¿Cuál es el perfil de la producción científica internacional y qué se ha investigado en las organizaciones públicas?", en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 15 N° 25, pp. 7-30.
- Schneider, Benjamin; Goldstein, Harold; y Smith, Brent (1995), "The ASA Framework: an Update", en *Personnel Psychology*, Vol. 48 N° 4, December, pp. 747-773, <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1995.tb01780.x>.
- Schofield, Jii (2004), "A Model of Learned Implementation", en *Public Administration*, Vol. 82 N° 2, pp. 283-308, <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00395.x>.
- Sturman, Michael (2003), "Searching for the Inverted U-Shaped Relationship between Time and Performance: Metaanalyses of the Experience/Performance, Tenure/Performance, and Age/Performance Relationships", en *Journal of Management*, Vol. 29 N° 5, October, pp. 609-640.
- Van Helden, Jan; Johnsen, Åge; y Vakkuri, Jarmo (2012), "The Life-Cycle Approach to Performance Management: Implications for Public Management and Evaluation", en *Evaluation*, Vol. 18 N° 2, pp. 159-175, <https://doi.org/10.1177/1356389012442978>.
- Vinarski, Hedva (2020), "A View Into Managers' Subjective Experiences of Public Service Motivation and Work Engagement: a Qualitative Study", en *Public Management Review*, Vol. 22 N° 7, pp. 1090-1118, <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1740304>.
- Ysa, Tamyko y Salvador, Susanna (2015), "Liderazgo y dirección pública: el ciclo de vida del cargo directivo", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 62, junio, pp. 39-76.
- Wagner, John; Ferris, Gerald; Fandt, Patricia; y Wayne, Sandy (1987), "The Organizational Tenure-Job Involvement Relationship: a Job-Career Experience Explanation", en *Journal of Occupational Behavior*, Vol. 8 N° 1, January, pp. 63-70, <https://doi.org/10.1002/job.4030080108>.

Williams, Brian y Kellough, J. Edward (2006), "Leadership with an Enduring Impact: the Legacy of Chief Burtell Jefferson of the Metropolitan Police Department of Washington D. C.", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 4, pp. 813-822, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00650.x>.

Wulf, Thorsten; Miksche, Jutta; Roleder, Kati; y Stubner, Stephan (2011), "Performance over the CEO Life Cycle: the Impact of Structural Power Creation Activities", en *Problems and Perspectives in Management*, Vol. 9 N° 4, pp. 98-108.

Revista del CLAD Reforma y Democracia

Índice Acumulado (Nos. 64 al 83)

- Acerete, Basilio; Mar Gasca y Ana Yetano. Efectos de la normativa sobre igualdad de género en la presencia femenina en entidades híbridas españolas. N° 83, Julio 2022
- Aguilar, Luis F. La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio. N° 73, Febrero 2019
- Aguilar, Luis F. El renacimiento de la dictadura: su encanto y decepción. N° 82, Marzo 2022
- Annunziata, Rocío. El impacto de los Presupuestos Participativos *online* en el tipo de proyectos: un análisis de la experiencia de BAElige. N° 77, Julio 2020
- Arancibia Bustos, Ricardo. Fiebre de gastos de fin de año: un fenómeno estacional en el Estado de Chile. N° 76, Marzo 2020
- Araújo Filho, Valdemar F. de y José Manuel Rivas Otero. Presidencia de la República y estilo presidencial en Colombia: entre el personalismo y la institucionalización en contexto de conflicto armado. N° 76, Marzo 2020
- Arenilla Sáez, Manuel. Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica. N° 67, Febrero 2017
- Arenilla Sáez, Manuel. La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. N° 75, Octubre 2019
- Arroyo Laguna, Juan. ¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso peruano 2002-2015. N° 69, Octubre 2017
- Ascencio, Débora. La empresa pública en primer plano: una revisión de la nueva agenda de investigación en Europa y América Latina. N° 80, Julio 2021
- Barbieri Muttis, Nicolás y Yolanda Fierro Fidalgo. ¿Qué relevancia tienen los proyectos de buenas prácticas como estrategia para la gestión del conocimiento? Análisis de caso del Banco de Buenas Prácticas en Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona. N° 74, Junio 2019
- Bastos Boubeta, Miguel Anxo. Redundancia, escala y duplicidad en la administración: una crítica de los mitos acerca de la racionalidad administrativa en las propuestas de reforma de la administración pública española. N° 65, Junio 2016
- Barreda Díez, Mikel y Leticia M. Ruiz Rodríguez. Polarización ideológica y satisfacción con la democracia en América Latina: un vínculo polémico. N° 78, noviembre 2020
- Becerra Armada, Desireé y José Manuel Puente. El efecto de la política fiscal en las elecciones de América Latina durante el periodo 1980-2016. N° 77, Julio 2020
- Biderbost, Pablo; Guillermo Boscán y Nalia Rochin. Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres. N° 76, Marzo 2020
- Bonsón, Enrique; Sonia Royo y Esther Cambra. Análisis del uso de Facebook a nivel municipal. Una aplicación a municipios españoles. N° 71, Junio 2018
- Briano Turrent, Guadalupe del Carmen. La diversidad de género en el sector público y su influencia en el gasto público y buen gobierno. Evidencia en Latinoamérica. N° 74, Junio 2019
- Cabrero Mendoza, Enrique y Miguel Adolfo Guajardo Mendoza. La lucha contra el desempleo tecnológico. Análisis de casos subnacionales en México. N° 82, Marzo 2022
- Calvo, Patrici. Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la dataficación de la esfera pública. N° 74, Junio 2019
- Calvo, Patrici. Gemelos digitales y democracia. N° 83, Julio 2022
- Campos Acuña, Concepción. Integridad y transparencia en la contratación pública como una herramienta de eficacia y eficiencia en la gestión pública pos-COVID. N° 82, Marzo 2022

- Canese de Estigarribia, Marta Isabel; Violeta Prieto Granada, Alberto Brítez, Cecilia María Vuyk Espínola, José Lezcano y Romilio Chamorro. Lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana. N° 81, Noviembre 2021
- Carmona Pérez, Carlos. Estado compuesto y corresponsabilidad policial. Un análisis comparado de los sistemas de seguridad pública español, alemán y canadiense. N° 71, Junio 2018
- Carmona Pérez, Carlos y Antonio Natera Peral. Nuevas métricas para nuevos valores de gestión policial. Criterios de valor y medición de la acción de las policías locales españolas en escenarios de gobernanza relacional. N° 79, Marzo 2021
- Carreño Lara, Eduardo. Burocracia y política exterior: los nuevos desafíos de la práctica diplomática. N° 65, Junio 2016
- Carrera Hernández, Ady Patricia. Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales. N° 80, Julio 2021
- Carrillo, Víctor; Adriana Jiménez, Verónica Medina y Marino J. González R. Implementación del Presupuesto Público Basado en Desempeño: una revisión sistemática de la literatura empírica. N° 79, Marzo 2021
- Catalá Pérez, Daniel y María de Miguel Molina. La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis. N° 72, Octubre 2018.
- Catarino, João Ricardo. Mariana Teles Viegas Cruz Dias y Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia. Reforma de la Justicia en Portugal: la satisfacción de los usuarios de los Medios RAL. N° 78, Noviembre 2020.
- Catarino, João Ricardo y Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia. Medios de resolución alternativa de conflictos: percepción general, satisfacción y lealtad de usuarios de centros de arbitraje en Portugal. N° 69, Octubre 2017
- Chudnovsky, Mariana. La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. N° 69, Octubre 2017
- Cicuéndez Santamaría, Ruth. Opinión pública y políticas públicas: la sensibilidad de los ciudadanos y la receptividad de los gobiernos en España. N° 80, Julio 2021
- Cienfuegos, Ignacio y Angélica Vera. Facilitadores e inhibidores de la innovación pública: percepción desde la red de innovadores en Chile. N° 75, Octubre 2019
- Correia, Pedro; Ireneu Mendes y Ana Freire. La importancia de los valores organizacionales en la Administración Pública: un estudio de caso basado en la percepción de los trabajadores de una institución de enseñanza superior. N° 73, Febrero 2019
- Correia, Pedro Miguel Alves Ribeiro y João Ricardo Catarino. Ingreso bruto imponible del IVA: evidencia de diferenciación de los municipios de la costa portuguesa. N° 64, Febrero 2016
- Cuevas Gutiérrez, Carolina; Bastián González-Bustamante, Magdalena Calderón-Orellana y Diego Barría Traverso. Motivación de servicio público en los funcionarios públicos chilenos. N° 81, Noviembre 2021
- Cunill Grau, Nuria. La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina. N° 66, Octubre 2016
- Daher, Antonio. Contradicción anarco-metropolitana: descentralización municipal y centralismo regional en Chile. N° 69, Octubre 2017
- De Bona da Silva, Rodrigo S. Características y límites de una iniciativa nacional de integridad y anticorrupción para gobiernos locales de Brasil. N° 80, Julio 2021
- De Camargo Lima, Rodolfo y Edgar Rebolledo Toro. Homogeneidad y heterogeneidad en los resultados de dos instrumentos de evaluación de políticas públicas. N° 77, Julio 2020

- De la Vega Hernández, Iván. Estado y dinámicas de los sistemas tecnocientíficos: el caso de los países de la Alianza del Pacífico. N° 70, Febrero 2018
- De la Vega Rodríguez, Luis Felipe y María Inés Picazo Verdejo. La 'accountability' de la calidad y equidad de una política educativa: el caso de la subvención escolar preferencial para la infancia vulnerable en Chile. N° 65, Junio 2016
- Del Campo García, Esther y José Hernández Bonivento. Talento para lo público: analizando los sistemas de formación y capacitación de funcionarios públicos en América Latina. N° 64, Febrero 2016
- Del Pino, Eloísa y Daniel Catalá Pérez. El *welfare-mix* español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia. N° 66, Octubre 2016
- Depetris, Jorge Augusto. Organizaciones criminales digitales: conocerlas para enfrentar su desafío. N° 79, Marzo 2021
- De Sena, Angélica; Rebeca Cena y Andrea Dettano. Entre los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las Asignaciones Familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. N° 72, Octubre 2018
- Díaz Aldret, Ana. Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. N° 71, Junio 2018
- Disi Pavlic, Rodolfo y Roberto Mardones Arévalo. Chile 2010: la desafección política y su impacto en la participación política convencional y no convencional. N° 73, Febrero 2019
- Durán, Facundo; Milva Geri y Gisela Paula González. ¿Cómo evaluar la adecuación de las prestaciones previsionales? El caso de Argentina. N° 80, Julio 2021
- Esteban-Carbonell, Elisa; Sandra Romero-Martín; Eva María Tomás-del Río y Juan David Gómez-Quintero. El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética. N° 80, Julio 2021
- Fernández-Gómez, Erika; Francisco Segado-Boj; Jesús Díaz-Campo y Juan Luis Manfredi-Sánchez. El aprendizaje de la transparencia y la rendición de cuentas de los ayuntamientos españoles. N° 75, Octubre 2019
- Filgueiras, Fernando. Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital. N° 79, Marzo 2021
- Filippim, Eliane Salette y Fernando Luiz Abrucio. Asociacionismo de base territorial: la alternativa de los consorcios públicos en Brasil. N° 64, Febrero 2016
- Franco Mayorga, Fabricio. Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú. N° 70, Febrero 2018
- Freigedo, Martín; Guillermo Fuentes, Alejandro Milanesi, Conrado Ramos y Matías Ruiz Díaz. Las agencias de gobierno en Uruguay: características y autonomía de la administración descentralizada. N° 83, Julio 2022
- Galaz Valderrama, Caterine; Rolando Poblete y Carla Frías. Las operaciones de exclusión de personas inmigradas a través de las políticas públicas en Chile. N° 68, Junio 2017
- García-García, Jesús y Ricardo Curto-Rodríguez. Determinantes de la apertura de datos y rendición de cuentas en los gobiernos regionales españoles. N° 70, Febrero 2018
- García Moreno, Mauricio. Evaluaciones que mejoran el desempeño de las intervenciones públicas en América Latina y el Caribe. N° 81, Noviembre 2021
- García Vegas, Ricardo. Riesgos globales y capacidades de gobernanza. Claves para la implementación de la Agenda 2030. N° 79, Marzo 2021

- Gilio, Andrés. Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. N° 66, Octubre 2016
- Godoy Flores, Iván. La participación social en el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016. N° 74, Junio 2019
- González Salcedo, Antonia y José Manuel Mayor Balsas. Los presupuestos participativos juveniles: contribuyendo al debate de los efectos pedagógicos de la participación ciudadana. N° 78, Noviembre 2020
- Gomà, Ricard y Natalia Rosetti. Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio. N° 64, Febrero 2016
- Granados Rodríguez, Joaquín Manuel. Herramientas de medición de la gestión pública en Colombia: el Formulario Único de Avance a la Gestión como herramienta de medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. N° 79, Marzo 2021
- Grin, Eduardo José y Fernando Luiz Abrucio. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. N° 70, Febrero 2018
- Güemes, Cecilia. ¿Nudge en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos. N° 68, Junio 2017
- Gutiérrez Crocco, Francisca; Catalina Chamorro Ríos y Eduardo Abarzúa. Relaciones laborales en el Estado más allá de la regulación. Hallazgos derivados del caso chileno. N° 70, Febrero 2018
- Gutiérrez Ponce, Herenia; Julián Chamizo González y Elisa Isabel Cano Montero. Transparencia y gestión presupuestaria en los ayuntamientos españoles. N° 72, Octubre 2018
- Henríquez Opazo, Osvaldo y Esteban Valenzuela Van Treek. La política territorial en países unitarios de la Zona Andina: mutabilidad y brecha del régimen subnacional. N° 75, Octubre 2019
- Hernández Bonivento, José y Juan Pablo Miranda Orrego. Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. N° 75, Octubre 2019
- Herrada Miranda, Luciano y Bernardo Navarrete Yáñez. ¿La globalización, las leyes o los alcaldes? Un modelo de análisis para políticas de internacionalización de los gobiernos locales. N° 80, Julio 2021
- Hintze, Jorge y Leandro Giri. Las organizaciones públicas como sistemas complejos y opacos: indicadores duros para la transparencia. N° 78, Noviembre 2020.
- Isaza Espinosa, Carolina. El discurso de la innovación en la administración pública y su adopción en Iberoamérica: un análisis de los Congresos del CLAD. N° 77, Julio 2020
- Jara Iñiguez, Irma. Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004-2014. N° 67, Febrero 2017
- La Paz, Ariel I. y Katherin Arrúa. Mapa de las aspiraciones de la educación superior en Paraguay. N° 74, Junio 2019
- Lapiente, Víctor. El Leviatán contra la COVID-19. N° 82, Marzo 2022
- Lasierra Esteban, José Manuel. ¿Capital Social contra democracia? N° 76, Marzo 2020
- Larrouqué, Damien. ¿Qué se entiende por "Estado neoweberiano"? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. N° 70, Febrero 2018
- Leiva Guerrero, María Verónica; Elizabeth Donoso Osorio, Marilyn Cádiz Altamirano y Enzo Díaz Peralta. Políticas de *accountability*: tensiones y dificultades en la gestión escolar, una revisión bibliográfica. N° 83, Julio 2022
- León Guzmán, Mauricio y Rafael Domínguez Martín. Contradicciones y tensiones en las políticas de desmercantilización de la Revolución Ciudadana en Ecuador. N° 68, Junio 2017

- Lerner, Emilia Raquel. Metodología para la rendición de cuentas por resultados en el sector público. N° 79, Marzo 2021
- Leyton Navarro, Cristian y Gianinna Muñoz Arce. Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. N° 65, Junio 2016
- Lijterman, Eliana. Controversias sobre la protección social en el sistema multilateral en los albores del siglo XXI. Una aproximación desde los saberes sobre la pobreza. N° 75, Octubre 2019
- Lizarzaburu, Edmundo R.; Kurt Burneo, Gabriela Barriga Ampuero, Luis Eduardo Noriega y Julio Cisneros. Gestión empresarial: una revisión a la norma ISO 37001 antisoborno. N° 73, Febrero 2019
- Longo, Francisco. Gobernanza pública para la innovación. N° 76, Marzo 2020
- López Chan, Oscar. Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo. N° 66, Octubre 2016
- López-Huenante, Nicolás; Jorge Gamonal Aravena, Gloria Tralma González, Miguel Ángel Morales Segura y Daniel Burgos-Bravo. Análisis comparado de la carrera funcionaria: situación actual del personal no académico de universidades. N° 81, Noviembre 2021
- López-Rodríguez, Luz Mairym. Los consorcios municipales y el desarrollo local en Puerto Rico. N° 79, Marzo 2021
- Maillet, Antoine. Más allá de la confianza política. El rol de las competencias profesionales en la permanencia interpresidencial de los superintendentes en Chile (1990-2014). N° 67, Febrero 2017
- Manosalvas Vaca, Mónica Margarita. Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador. N° 71, Junio 2018
- Martin Munchmeyer, María Pía. Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha. N° 64, Febrero 2016
- Martínez López, José Ángel. El modelo híbrido de atención a las personas en situación de dependencia en España: una década de cambios normativos y ajustes presupuestarios. N° 68, Junio 2017
- Martínez Sanz, Raquel. La interactividad digital y su presencia en instituciones culturales españolas. N° 67, Febrero 2017
- Martner, Gonzalo Daniel. Desigualdades globales y políticas de atenuación de la desigualdad de ingresos: el caso de Chile, 1990-2015. N° 71, Junio 2018
- Mejía, Álvaro; André Uribe, Fabrizio Florentino, Rafael Vásquez, Julio Moscoso y Juan Acosta. Factores de riesgo de corrupción y su efecto en la Carretera Interoceánica en Perú. N° 81, Noviembre 2021
- Meza, Oliver D. ¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas. N° 66, Octubre 2016
- Monsalve Farías, Daniela; José Gregorio Gómez Domínguez y José Manuel Puente Camba. Corrupción y renta petrolera: un análisis empírico de datos de panel. N° 83, Julio 2022
- Montecinos, Egon. Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos. N° 72, Octubre 2018
- Montecinos, Egon; Patricio Contreras y Verónica Fuentes. Democracia y participación ciudadana en Chile: factores y condicionantes para una gestión municipal participativa. N° 78, Noviembre 2020
- Mora Agudo, Leonor; María Luisa Delgado Jalón, Emilio Navarro Heras y José Ángel Rivero Menéndez. Una propuesta de evaluación para los Gobiernos locales de la e-participación. N° 67, Febrero 2017
- Morales Casetti, Marjorie; Marco Bustos Gutiérrez y Javiera Silva Sánchez. Determinantes de la confianza política. Un estudio transversal. N° 71, Junio 2018
- Morales Casetti, Marjorie; Rodrigo Salas Portuguez y Marco Bustos Gutiérrez. Sistema de Alta Dirección Pública en Chile (2004-2015): análisis de sus efectos en el desempeño institucional mediante panel de datos. N° 82, Marzo 2022

- Moreno Plata, Miguel. El agotamiento paradigmático del Estado neoliberal en América Latina: explorando la gobernanza para el desarrollo sostenible. N° 69, Octubre 2017
- Muñoz Arce, Gianinna y Erica Ponce Figueroa. Intervención interprofesional en programas de infancia a nivel local: la experiencia de las Mesas de Gestión de Casos del Programa 24 Horas. N° 80, Julio 2021
- Olavarría Gambi, Mauricio. Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. N° 67, Febrero 2017
- Osorio Gonnet, Cecilia. ¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina. N° 68, Junio 2017
- Oszlak, Oscar. Los impactos de la “era exponencial” sobre la gestión pública en los países emergentes, N° 76, Marzo 2020
- Oszlak, Oscar. Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana. N° 82, Marzo 2022
- Oyanedel, Juan Carlos. Confianza en la justicia y la policía en América Latina: análisis de los efectos de las reformas procesales penales (1995-2013). N° 64, Febrero 2016
- Pallarés Domínguez, Daniel. Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática. N° 73, Febrero 2019
- Patera, Salvatore. Capacitación social e institucional en la gestión de la agrobiodiversidad: evaluación sobre un caso de estudio internacional. N° 64, Febrero 2016
- Pérez Rubalcaba, Alfredo. Política y Administración Pública. N° 73, Febrero 2019
- Pineda Nebot, Carmen y Benjamín Goldfrank. El presupuesto participativo digital y la cuestión de la deliberación: el caso de “Decide Madrid”. N° 82, Marzo 2022
- Pollock, Allyson M. Cómo la mercantilización y la privatización se están utilizando para abolir los sistemas nacionales de atención universal de salud y qué se debe hacer para restaurarlos. N° 64, Febrero 2016
- Ponce, Matías. La transparencia del ciclo presupuestario en Uruguay: un proceso en construcción. N° 77, Julio 2020
- Ponce Andrade, Ana Lucía; Richard Villagómez Cabezas y Pedro Piedrahita Bustamante. Obediencia debida a órdenes ilegítimas: estudio de caso de peculado en Ecuador y Colombia. N° 83, Julio 2022
- Pont Vidal, Josep. Teorías neosistémicas y administración pública: posibilidades observacionales y regulativas. N° 75, Octubre 2019
- Pont Vidal, Josep. Organizaciones en tiempos de incertidumbre: de la seguridad a la contingencia. N° 81, Noviembre 2021
- Quintanilla, Gabriela y José Ramón Gil-García. Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. N° 65, Junio 2016
- Ramió Matas, Carles. El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor. N° 66, Octubre 2016
- Ramió Matas, Carles. Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública. N° 72, Octubre 2018.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. Las políticas de gobierno abierto en Iberoamérica. Explorando una década de cambios en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2021). N° 82, Marzo 2022
- Ramírez Franco, Luz Dary. Programas electorales: teoría y relevancia en la contienda electoral. N° 72, Octubre 2018.

- Ramos Rollón, Marisa. La efectividad de las políticas de justicia de la última década en América Latina. N° 68, Junio 2017
- Rave Restrepo, Juan Camilo. Aplicaciones de un marco analítico para el estudio de la construcción social de grupos meta en el diseño de políticas. N° 70, Noviembre 2020
- Resina, Jorge. ¿Qué es y para qué sirve un Laboratorio de Innovación Ciudadana? El caso del LABICxlaPaz. N° 74, Junio 2019
- Restrepo-Zea Jairo Humberto y Olga Lucía Zapata-Cortés. La gobernanza del sistema de salud colombiano desde la perspectiva de los actores. N° 83, Julio 2022
- Rodrigues da Silva, Eduardo y André Nunes. La relevancia de las transferencias voluntarias de recursos federales para la consolidación de la base de apoyo del gobierno en el Congreso en Brasil. N° 75, Octubre 2019
- Rodríguez Modroño, Paula y Mauricio Matus López. Políticas de cuidados a la infancia y mayores dependientes. Evolución y condicionamiento pro-mercado. N° 66, Octubre 2016.
- Rodríguez Ríos, Edgar. Un pacto social para el crecimiento económico de Puerto Rico. N° 74, Junio 2019
- Rosas Arellano, Jarumy. El diseño de pensiones sociales en gobiernos locales de Iberoamérica. N° 71, Junio 2018
- Russo, Nicolás Esteban y Adrián Darmohraj. Colaboración público-privada en turismo. Capacidades institucionales en partenariados de gestión turística local en Argentina. N° 65, Junio 2016
- Rouquaud, Inés Mercedes; María Jesús Rodríguez García y María Rosa Herrera Gutiérrez. Implementación de políticas públicas. Perspectiva de los *Street Level Bureaucrats*. Una (re)visión. N° 83, Julio 2022
- Sáez Ardura, Felipe y Arturo Vallejos-Romero. Regímenes de regulación del riesgo: una aproximación conceptual para observar América Latina. N° 73, Febrero 2019
- Salas Picón, Wilson Miguel; Kethy Luz Pérez Correa, Julio César Moreno Correa, Nayib Carrasco Tapias y Elsa Beatriz Valenzuela Bonilla. Representaciones sociales de sobrevivientes del conflicto armado sobre las medidas de reparación normativas en Colombia: el caso Barrancabermeja. N° 73, Febrero 2019
- Salas, Osvaldo. Cuasi mercado y privatización en el marco del Estado de bienestar de Suecia. N° 69, Octubre 2017
- Salvador, Miquel y Carles Ramió. Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial. N° 77, Julio 2020
- Sánchez Galvis, Luz Karime; Àlex Boso Gaspar, René Montalba Navarro y Arturo Vallejos-Romero. Gobernanza del agua y desafíos emergentes para estructuras normativas e institucionales rígidas: un análisis desde el caso chileno. N° 70, Febrero 2018
- Sánchez Medero, Gema; Gema Pastor Albaladejo y Sergio Jiménez Meroño. Transparencia de los partidos políticos en España y e-accesibilidad de las personas con discapacidad. N° 82, Marzo 2022
- Sancho, David. El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción. N° 69, Octubre 2017
- Schweinheim, Guillermo. ¿Pueden producirse las innovaciones de la Cuarta Revolución Tecnológica al interior de los sistemas de administración pública? N° 77, Julio 2020
- Seiler, Cristhian Rubén. Gobernar por objetivos. La Matriz Estratégica ODS de Tucumán como plataforma de coordinación pública. N° 81, Noviembre 2021
- Seiler, Cristhian Rubén y Víctor Ramiro Fernández. Política pyme y estructuras estatales en Argentina (2003-2015): vínculos opacos y sombras inexploradas. N° 68, Junio 2017

- Solsona Cisternas, Diego y Melissa Flores Águila. Participación ciudadana de personas con discapacidad y políticas públicas intersectoriales ofertadas por el Estado en la Región de Magallanes, Chile. N° 77, Julio 2020
- Sosa Escudero, Walter. *Big data*: desafíos para la política pública, N° 76, Marzo 2020
- Tacuba Santos, Angélica y Luis Augusto Chávez Maza. Aportes del Presupuesto Base Cero a la eficiencia empresarial y financiera de Petróleos Mexicanos. N° 72, Octubre 2018
- Tamboleo García, Rubén y Rafael Bañón i Martínez. La asimetría en las relaciones intergubernamentales: el caso del Estado de las autonomías en España. N° 81, Noviembre 2021
- Tondolo, Rosana da Rosa Portella; Vilmar Antonio Gonçalves Tondolo, Manuela Rösing Agostini, Aléssio Bessa Sarquis y Simone Portella Teixeira de Mello. Modelo de madurez en gestión para organizaciones del tercer sector. N° 66, Octubre 2016
- Toyota, Joice. Talentos en el sector público brasileño: el resultado de una colaboración innovadora entre sociedad civil y Estado. N° 73, Febrero 2019
- Urban, Bárbara. Algoritmización del mundo de la vida: crítica y propuestas para la desdiferenciación. N° 78, Noviembre 2020
- Vázquez Ceballos, Avímael. Hallazgos e inferencias de las redes de política pública: estudio de caso de la estructura y funcionamiento del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, México. N° 69, Octubre 2017
- Villegas L. Néstor L. Uso del “Enfoque de Capacidades” en la medición multidimensional de la pobreza en Venezuela. N° 74, Junio 2019.
- Villoria Mendieta, Manuel. El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática. N° 65, Junio 2016
- Villoria, Manuel; Carmen Navarro y Esther Pano Puey. La remunicipalización de la gestión del agua en España: barreras legales frente a narrativas exitosas. N° 76, Marzo 2020
- Viñas, Verónica; Angie Page y Elizabeth Pike. El concepto “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? N° 72, Octubre 2018
- Warner, Mildred E. De la competencia a la cooperación: reformas de la administración pública para ciudades sostenibles. N° 67, Febrero 2017
- Warner, Mildred E. De la competencia a la cooperación: reformas de la administración pública para ciudades sostenibles. N° 67, Febrero 2017
- Zamudio Nieto, Aureliano y Francisco Herrera Tapia. Los comedores comunitarios en los municipios de México: un espacio para la alimentación, la cohesión social y la política de prevención de la violencia. N° 78, Noviembre 2020
- Zeraoui, Zidane y Fernando Rey Castillo Villar. La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano. N° 65, Junio 2016

Revista del CLAD Reforma y Democracia

Registrada en:

American Society for Public Administration (ASPA). Estados Unidos

<http://www.aspanet.org>

Área de Archivo, Publicaciones, Biblioteca y Documentación. Ministerio del Interior. España

<http://www.mir.es>

Área de Estudios, Estrategias y Formación. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). España

<http://www.femp.es>

Área de Publicaciones, Biblioteca y Documentación. Subdirección General de Publicaciones, Documentación y Archivo. Ministerio de Política Territorial. España

<http://www.mpt.es>

Base, Educación, Comunicaciones, Tecnología Alternativa (BASE-ECTA). Paraguay

<http://www.basecta.org.py/fpp/el-fpp>

Biblioteca Andrés Aguilar Mawdsley. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Venezuela

<http://www.acienpol.com/index07.htm>

Biblioteca Boris Bunimov Parra. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela (UCV). Venezuela

<http://www.ucv.ve>

Biblioteca Central. Centro Universitário La Salle (UNILASALLE). Brasil

<http://www.unilasalle.edu.br>

Biblioteca Central. Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED). México

<http://www.ujed.mx>

Biblioteca Central. Universidad Simón Bolívar (USB). Venezuela

<http://www.bib.usb.ve>

Biblioteca Daniel Cosío Villegas. El Colegio de México. México

<http://biblio.colmex.mx>

Biblioteca de Ciencias Sociales Enzo Faletto. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Argentina

<http://www.flacso.org.ar/biblioteca.php>

Biblioteca Felipe Herrera. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

http://www.iadb.org/library/index_spa.html

Biblioteca Graciliano Ramos. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasil

<http://biblioteca.enap.gov.br>

Biblioteca Hernán Santa Cruz. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

<http://www.eclac.org/biblioteca/default.asp>

Biblioteca Hispánica. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). España

<http://www.aecid.es/web/es/bibliotecas>

Biblioteca Iberoamericana. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). México

<http://biblioteca.flacso.edu.mx>

Biblioteca Jaime Crispí Lago. Dirección de Presupuestos (DIPRES). Ministerio de Hacienda. Chile

<http://www.dipres.cl/acerca/biblioteca.asp>

Biblioteca José María del Castillo y Rada. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Colombia

<http://www.minhacienda.gov.co>

Biblioteca Lorenzo Mendoza Fleury. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Venezuela

<http://www.iesa.edu.ve/biblioteca>

Biblioteca Mario Monteforte Toledo. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Guatemala

<http://biblioteca.minex.gob.gt>

Biblioteca Max von Buch. Universidad de San Andrés. Argentina

<http://biblioteca.udesa.edu.ar>; <http://biblioteca.udesa.edu.ar/hemeroteca/titulos.htm>

Biblioteca Virtual Iberoamérica (CIBERA). Alemania
<http://www.cibera.de/es>

Biblioteca y Centro de Documentación e Información Municipal (CDIM). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Colombia
<http://www.esap.edu.co>

Biblioteca y Centro de Información (CENDOC). Universidad ESAN. Perú
<http://cendoc.esan.edu.pe>

Biblioteca. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). España
<http://www.cepc.es>

Biblioteca. Escola de Administração de Empresas de Sao Pãulo (EAESP). Fundação Getulio Vargas (FGV). Brasil
<http://virtualbib.fgv.br/site/bkab/principal>

Biblioteca. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Argentina
<http://www.unsam.edu.ar>

Biblioteca. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid (UCM). España
<http://www.ucm.es/BUCM>

Biblioteca. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Chile
<http://fondo.flacso.cl/b-flacso/opac/index.htm>

Biblioteca. Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAPE). Brasil
<http://www.fundap.sp.gov.br>

Biblioteca. Fundación Konrad Adenauer. Argentina
<http://www.kas.org.ar>

Biblioteca. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Brasil
<http://www.ibam.org.br>

Biblioteca. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE)
<http://conocimiento.incae.edu/ES/biblioteca>

Biblioteca. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Guatemala
<http://www.inap.gob.gt/biblioteca/index.html>

Biblioteca. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). España
<http://www.ivap.org>

Biblioteca. Universidad de la Empresa (UDE). Uruguay
<http://www.ude.edu.uy>

Bibliothek. Institut für Iberoamerika-Kunde. Alemania
<http://www1.uni-hamburg.de/IIK/katalog.html>

Catálogo en línea de la Hemeroteca Latinoamericana (HELA). Dirección General de Bibliotecas. Universidad Nacional Autónoma de México. México
<http://dgb.unam.mx/hela.html>

Centre de Documentation. Ecole Nationale d'Administration (ENA). Francia
<http://www.ena.fr>

Centre per a la Innovacio Local (CIL). Direcció d'Estudis de la Presidencia. Diputació de Barcelona (DIBA). España
<http://www.diba.cat>

Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP). Argentina
<http://www.top.org.ar>

Centro de Documentação e Informação. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS). Brasil
<http://www.polis.org.br>

Centro de Documentação. Instituto Nacional de Administração (INA). Portugal
<http://cedo.ina.pt>

Centro de Documentación (CEDOP). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Costa Rica
<http://www.mideplan.go.cr/cedop/index.html>

Centro de Documentación e Información (CDI). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON). Argentina
<http://cdi.mecon.gov.ar>

Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública. Argentina
http://www.sgp.gov.ar/inap/redoc/form_en_inap.htm

Centro de Documentación y Biblioteca Dr. Rodrigo Núñez Amado. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Panamá
<http://www.mef.gob.pa>

Centro de Documentación y Profesionalización. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). México
<http://www.iapem.org.mx>

Centro de Documentación y Publicaciones (CEDOC). Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Ministerio del Interior. Chile
<http://www.subdere.gov.cl>

Centro de Documentación. Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Colombia
<http://www.dafp.gov.co>

Centro de Documentación. Instituto de Investigaciones. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES). Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMP). Argentina
<http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/info/descripcion.htm>

Centro de Documentación. Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC). Uruguay
<http://www.onsc.gub.uy>

Centro de Documentación. Servicios para un Desarrollo Alternativo del Sur (SENDAS). Ecuador
<http://www.sendas.org.ec>

Centro de Documentación e Información. Organización Panamericana de la Salud (OPS). Venezuela
<http://www.ven.ops-oms.org/>

Centro de Estudios de Técnicas de Dirección (CETED). Facultad de Contabilidad y Finanzas (FCF). Universidad de La Habana. Cuba
<http://www.ceted.uh.cu>

Centro de Estudios sobre América (CEA). Cuba
<http://www.cea.co.cu>

Centro de Estudios. Fundação Konrad Adenauer. Brasil
<http://www.adenauer.org.br>

Centro de Información Científico-Técnica (CICT). Ministerio de Economía y Planificación (MEP). Cuba

Centro de Información Técnica (CIT). Contraloría General de la República (CGR). Venezuela
<http://www.cgr.gob.ve>

Centro de Información y Documentación (CIDEGS). Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS). Ministerio del Poder Popular de Planificación. Venezuela
<http://www.gerenciasocial.org.ve>

Centro de Información y Gestión Tecnológica de Matanzas (CIGET). Instituto de Información Científica y Tecnológica (IDICT). Cuba
<http://www.atenas.inf.cu>

Centro de Información. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Argentina
<http://www.cedes.org>

Centro de Publicaciones. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ministerio de la Presidencia. España
http://www.inap.map.es/ES/Est_Pub

Centro de Recursos de Información y Aprendizaje (CRIA). Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Costa Rica
<http://www.icap.ac.cr>

Centro de Recursos Humanos (CRH). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia (UFBA). Brasil
<http://www.ufba.br>

Centro General de Información y Biblioteca. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México
<http://www.indetec.gob.mx/Informacion/Biblioteca>

Centro Internacional de Formación Aristides Calvani (IFEDEC). Venezuela
<http://www.ifedec.com>

Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ). Organismo Judicial (OJ). Guatemala
<http://www.oj.gob.gt/index.php/cenadoj>

Centro Virtual de Conocimiento Hacendario (CEVCOH). Centro de Investigación y Formación Hacendario. Ministerio de Hacienda. Costa Rica
<http://www.hacienda.go.cr/centro>

Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE). Dirección General de Bibliotecas. Universidad Nacional Autónoma de México. México
<http://dgb.unam.mx/clase.html>

Columbus Memorial Library. Organización de los Estados Americanos (OEA)
<http://www.oas.org/columbus>

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Colombia
<http://www.dafp.gov.co>

Departamento de Biblioteconomía. Sistema de Bibliotecas. Universidad Católica de Córdoba (UCCOR). Argentina
<http://www.uccor.edu.ar>

Departamento de Publicaciones. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica
<http://www.flacso.or.cr>

Directorio del Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX)
<http://www.latindex.org>

División de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco (UAM - Xochimilco). México
<http://polcul.xoc.uam.mx>

EBSCO Information Services. México
<http://search.ebscohost.com>

Elsevier Abstract and Indexing Bibliographic Database Scopus. Países Bajos
<http://www.elsevier.com>

Escuela de Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Central de Chile. Chile
<http://www.ucentral.cl>

Escuela Graduada de Administración Pública (EGAP). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico (UPR). Puerto Rico
<http://egap.uprrp.edu>

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. México
<http://www.uaemex.mx>

Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT). Venezuela
<http://www.fonacit.gob.ve>; <http://www.miproyecto.gob.ve>

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos (FUNDAMESPA). México
<http://www.fundamespa.org>

German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Alemania
<http://www.giga-hamburg.de>

Grupo Biblioteca y Archivo. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Colombia
<http://www.dnp.gov.co>

Instituto de Altos Estudios Nacionales en Ecuador (IAEN)
<https://www.iaen.edu.ec>

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP). Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia (LUZ). Venezuela
<http://www.luz.edu.ve>

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México
<http://www.indetec.gob.mx>

ISI Journal Citation Reports / Social Sciences Edition
<http://scientific.thomson.com/products/jcr>

Latin American Institute. Hispanic American Periodicals Index (HAPI). Estados Unidos
<http://hapi.ucla.edu>

Library. International Labour Office (ILO)
<http://www.ilo.org>

Norwegian Register of Scientific Journals and Publishers
<http://dbh.nsd.uib.no/kanaler>

Oficina de Coordinación de Información e Informática. Ministerio del Poder Popular de Planificación. Venezuela
<http://www.mpd.gob.ve>

Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI). España
<https://www.segib.org/programa/radi-red-de-archivos-diplomaticos-iberoamericanos/>

Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública (REI). Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET). España
<http://www.ceddet.org>

Revista de Servicio Civil. Dirección General de Servicio Civil (DGSC). Presidencia de la República. Costa Rica
<http://www.sercivil.go.cr>

Secretaría de la Función Pública (SFP). México
<http://www.funcionpublica.gob.mx>

Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)
<http://www.redalyc.org>

Social Sciences Citation Index (SSCI)
<http://scientific.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jloptions.cgi?PC=master>

Social Scisearch
<http://scientific.thomsonreuters.com/products/ssci>

Ulrich's Periodicals Directory
<http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb>

Unidad de Información y Documentación. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Universidad Central de Venezuela (UCV). Venezuela
<http://www.cendes-ucv.edu.ve>

United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN)
<http://www.unpan.org>

Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA). Venezuela
<http://www.unefa.edu.ve>

Web of Science
<http://workinfo.com>

Asociación CLAD 2023

La "Asociación CLAD" es un mecanismo de membresía individual al Centro, que sirve como medio de información e intercambio entre éste y la comunidad de docentes, investigadores, consultores y de funcionarios interesados en sus objetivos y actividades.

La adhesión se realiza erogando un canon anual de cien dólares (US\$ 100). Consulte el Portal del CLAD al respecto. Se brinda un descuento del 20% en la afiliación, a los miembros de la Asociación durante los últimos tres años (2020 a 2022) de manera ininterrumpida. La Asociación otorga los siguientes beneficios:

- a) Un Certificado de Membresía digital.
- b) Una Credencial digital.
- c) Recepción de la **Revista del CLAD Reforma y Democracia** durante el año 2023, en versión digital.
- d) Descuento del 20% respecto del precio de los libros que edita el CLAD.
- e) Recepción de algunas publicaciones digitales del organismo.
- f) Descuento del 50% en el arancel de inscripción para el **XXVIII Congreso del CLAD** (únicamente a los afiliados antes del 1° de septiembre de 2023).
- g) Sistema de preferencia para la participación en algunos cursos virtuales, vinculados con la gestión pública, bajo el entendido del cumplimiento de los perfiles establecidos para los mismos.

La adhesión a la "Asociación CLAD" (enero-diciembre) requiere llenar esta solicitud de inscripción y enviarla al CLAD junto con el pago del canon anual en dólares.

SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN

Apellidos:		Nombres:	
Documento de identidad:		Sexo: ___ Femenino ___ Masculino	
Cargo:			
Institución:			
Dirección Postal:			
Cód. Postal:		Ciudad:	País:
Teléfono:		Fax:	E-mail:
Http:			

Se podrá realizar el pago del arancel de inscripción de acuerdo a las siguientes opciones:

1. PayPal (<https://www.paypal.com>) ahorrando el costo de la transferencia bancaria internacional y permitiendo el uso de una tarjeta de crédito o débito Visa, MasterCard y American Express. El CLAD le enviará las instrucciones para el pago por el monto respectivo.
2. Transferencia:
 - en US\$ a la cuenta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo No. 0108278061 del Banistmo S.A., Ciudad de Panamá. República de Panamá - Swift: MIDLPAPA.
 - en Euros a la cuenta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo No. 0049-0263-51-2711823683 del Banco Santander Central Hispano, Atocha, 55, Madrid, España - IBAN ES 29 0049 0263 51 2711823683 - SWIFT: BSCHEM33.
- El costo de la transferencia bancaria debe ser asumido por el interesado, de manera que el CLAD reciba el monto total de la afiliación. Para que el CLAD pueda procesar el pago, es imprescindible enviar al CLAD copia de la transferencia, indicando el nombre del afiliado.
3. Depósito en Bolívares en la Cuenta corriente CLAD No. 0102-0105-52-00-0896809-2 del Banco de Venezuela.
4. Efectivo en la sede del CLAD (US\$, Euros o Bolívares).

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Av. Principal de Los Chorros con Av. 6, Casa CLAD, Los Chorros, Caracas 1071
Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A - Venezuela
Tel.: (58-212) 2709211 Fax: (58-212) 2709214
asociacion@clad.org - <https://clad.org>

Revista del CLAD

Reforma y Democracia

Formulario de suscripción año 2023

Apellidos: _____

Nombres: _____

Cargo: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Apartado Postal: _____ Ciudad: _____

País: _____ Teléfono: _____

Fax: _____ E-mail: _____

Http: _____

La suscripción para el año 2023 comprende los Nos. 85, 86 y 87.

TARIFAS (Incluye importe de correo aéreo especial):

América Latina y el Caribe	US\$	130
Otros Países	US\$	150

Los miembros de la Asociación CLAD 2023 reciben gratuitamente la versión digital de los números de la Revista que corresponden al año 2023.

Se podrán realizar los pagos de acuerdo a las siguientes opciones:

1. PayPal (<https://www.paypal.com>) ahorrando el costo de la transferencia bancaria internacional y permitiendo el uso de una tarjeta de crédito o débito Visa, MasterCard y American Express. El CLAD le enviará las instrucciones para el pago por el monto respectivo.

2. Transferencia:

- en US\$ a la cuenta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo No. 0108278061 del Banistmo S.A., Ciudad de Panamá. República de Panamá-Swift: MIDLPAPA.

- en Euros a la cuenta del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo No. 0049-0263-51-2711823683 del Banco Santander Central Hispano, Atocha, 55, Madrid, España - IBAN ES 29 0049 0263 51 2711823683 - SWIFT: BSCHESMM.

El costo de la transferencia bancaria debe ser asumido por el interesado, de manera que el CLAD reciba el monto total de la suscripción. Para que el CLAD pueda procesar el pago, es imprescindible enviar al CLAD copia de la transferencia, indicando el nombre del suscriptor.

3. Depósito en Bolívares en la Cuenta corriente CLAD No. 0102-0105-52-00-0896809-2 del Bancó de Venezuela.

4. Efectivo en la sede del CLAD (US\$, Euros o Bolívares).

Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI)
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6, Casa CLAD, Los Chorros, Caracas 1071
Apartado Postal 4181, Caracas 1010-A
Venezuela
Tel.: (58-212) 2709211 Fax: (58-212) 2709214
cedai@clad.org <https://clad.org>

Bases para las colaboraciones en la Revista

La **Revista del CLAD Reforma y Democracia** es una publicación cuatrimestral **arbitrada** bajo la modalidad de dobles ciegos, que está dedicada a estimular el progreso intelectual en la comprensión sobre las relaciones Estado-Sociedad, así como a divulgar propuestas y alternativas para orientar las transformaciones requeridas en la Administración Pública. La Revista se encuentra referenciada en los principales índices internacionales tales como: Social Sciences Citation Index, SCOPUS, Journal Citation Reports, EBSCO, CLASE, LATINDEX y Redalyc, entre otros; de esta forma, además, queda integrada a la Web of Science.

La Revista está dirigida a autoridades gubernamentales, académicos, funcionarios internacionales, investigadores, estudiantes y consultores especializados, así como a cualquier persona interesada en los temas vinculados al sector público.

La Secretaría General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) prepara la revista. Sin embargo, las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del CLAD.

Lineamientos generales

1. Se preferirán aquellos trabajos que formulen claramente su objeto de estudio, marco de referencia teórico, hipótesis y conceptos, así como que sean capaces de presentar una información sólida, fundada y tratada con rigor lógico, de manera de aportar nuevos conocimientos en el campo correspondiente.

En este sentido, serán considerados los siguientes tipos de artículos:

- *Artículo de investigación*: presenta los resultados originales de investigaciones basadas en datos empíricos y utilizando metodología científica. Usualmente su estructura incluye cuatro secciones: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
- *Artículo teórico-metodológico*: ofrece análisis, interpretaciones y discusiones teóricas que facilitan la comprensión de modelos existentes y suscitan hipótesis para futuras investigaciones sobre un tema específico.
- *Artículo de revisión de literatura*: analiza, sistematiza e integra los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia y tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Debe presentar una revisión bibliográfica de 50 documentos aproximadamente.

2. Los artículos referidos a experiencias nacionales deben utilizar un enfoque analítico riguroso y ser comprensibles para una audiencia internacional. Los juicios evaluativos indicarán la perspectiva desde la que se formulan y las bases factuales en las cuales se sustentan. Además se deberá tener presente la utilidad de las conclusiones para situaciones similares en otros países de la región.

3. Los autores se hacen plenamente responsables de la fidelidad de los datos que suministran en sus reseñas biográficas, incluidas las referentes a doble filiación. Declaran, asimismo, conocer las normas éticas elaboradas por el *Committee on Publication Ethics* (COPE), para prevenir vicios éticos en los artículos científicos (<http://publicationethics.org/files/Spanish%20%281%29.pdf>).

4. La Revista se publica en marzo, julio y noviembre de cada año.

Evaluación de artículos y proceso editorial

1. Los documentos deben ser trabajos inéditos y originales en temas de investigación que no hayan sido enviados a revisión, no se encuentren comprometidos ni hayan aparecido, parcial o totalmente, en otras publicaciones impresas o digitales.
2. Existen dos instancias de selección: la primera está constituida por el Consejo de Redacción de la Revista, que es el encargado de la aceptación de los trabajos con base en el cumplimiento de las normas generales establecidas para esta publicación. En la segunda instancia, cada artículo es sometido a un proceso de dictamen por pares académicos bajo la modalidad de dobles ciegos a cargo de dos miembros de la cartera de árbitros de la revista.
3. Las resoluciones del proceso de dictamen son: aprobado para publicar; condicionado a cambios obligatorios sujeto a reenvío; y rechazado.
4. El proceso de evaluación dura aproximadamente cinco meses. Los resultados de los dictámenes son inapelables.
5. En caso de ser aceptado el trabajo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de hacer la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el documento.
6. Debe mediar al menos un año para la publicación de un artículo de un mismo autor.
7. Los autores de los artículos publicados reciben dos ejemplares de cortesía de las ediciones que sean impresas de la Revista. El envío se realiza por correo aéreo. Ejemplares adicionales pueden ser adquiridos por los interesados. En el caso de las ediciones digitales se remitirán a los correos electrónicos indicados por los autores en el Formulario de Colaboraciones en la Revista.

Cesión de Derechos de Autor

1. En caso de que un artículo resulte aceptado para su publicación en la Revista, el/la autor/a cede automáticamente sus derechos patrimoniales al CLAD, que puede publicar el artículo en formatos físicos y/o electrónicos, incluido Internet.
2. El autor no podrá reproducir el artículo en otro medio.

Parámetros para la presentación de artículos

Es requisito indispensable que, en el momento de la remisión, los artículos cumplan con los parámetros siguientes:

1. Enviarse en idioma español. Debe escribirse en tercera persona (del singular o plural) omnisciente.
2. Estar escrito en formato OpenDocument (.odt) o en Microsoft Word (.doc).
3. Tener una extensión máxima de 11.000 palabras, incluyendo bibliografía (25 páginas, aproximadamente).

4. Venir precedido de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor o autora, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional, su dirección postal y electrónica y, de ser posible, página web.

5. Tener un resumen en inglés y un resumen en español, cada uno de 300 a 350 palabras aproximadamente, en los que se sinteticen los propósitos y conclusiones principales del trabajo. El título del artículo debe ser presentado igualmente en ambos idiomas.

6. Consignar en inglés y en español las "Palabras clave" que describen el contenido temático principal del documento. Si el texto está referido a un país o región, esto también debe especificarse.

7. Consignar las citas o referencias a trabajos de otros autores según los formatos siguientes, dependiendo del caso:

- Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2010: 458)
- Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2010)

8. Limitar las ilustraciones (mapas, cuadros, tablas y gráficos) a las estrictamente necesarias. Deben incluir su respectiva fuente y ser consignadas en blanco y negro (con modo de escala de grises), sin tramas ni sombreados, en formato TIFF (Tagged Image File Format) o JPEG (Joint Photographic Experts Group) y a 300 dpi (dot per inch / puntos por pulgada) de resolución. Asimismo, las letras deben tener un tamaño mínimo de 7 puntos de altura, las imágenes no deben remitirse en capas y las dimensiones deben ajustarse al formato de la Revista.

9. Por política editorial, la revista se reserva el derecho de publicar ilustraciones demasiado amplias. No se acepta ningún tipo de foto.

10. Las notas al pie de página deben reservarse únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto. No deben utilizarse para las referencias bibliográficas, las cuales tienen que consignarse en la bibliografía.

11. La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos citados. Es indispensable ajustarse a la siguiente presentación (en orden alfabético de apellido y sin dejar líneas en blanco entre las referencias), según sea el caso.

- Capítulo de un libro (el título del libro va en cursiva):

Schneider, Ben Ross (2010), "Business Politics and Policymaking in Contemporary Latin America", en *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), Cambridge, BID; Harvard University.

- Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):

Sánchez González, José Juan (2009), "La dimensión ciudadana en las reformas de la administración pública", en *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, N° 13, junio, pp. 87-105.

- Varias referencias del mismo autor, con años de edición iguales o diferentes (en la primera ocurrencia se consignan los datos del autor y en las siguientes se sustituyen por una línea. Si coincide el año de edición, se diferencia adicionando una letra minúscula a la derecha en orden alfabético):

Peters, B. Guy (2000), "Governance and Comparative Politics", en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.

_____ (2003a), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.

_____ (2003b), "Modelos de reforma de Estado y las reformas después de las reformas", en *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre a nueva gestión pública*, Conrado Ricardo Ramos Larraburu (ed.), Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental (Colección Política Viva).

_____ (2011), "After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities", en *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 11 N° 3, pp. 605-625.

- Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva):

Canario Zelada, Elio (2009), *Visión latinoamericana de la participación ciudadana en la gestión pública*, Chiclayo, Contraloría General de la República.

- Referencias a sitios web: señalar el URL respectivo y la fecha de la consulta (día-mes-año):

CLAD (2010), "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 50, junio, pp. 191-226. Documento aprobado por la XI Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de noviembre, <http://siare.clad.org/fulltext/0067700.pdf>, 25-07-2013.

- Ponencias presentadas a eventos: deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo:

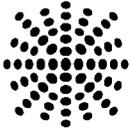
Villoria Mendieta, Manuel (2011), "Diseños institucionales contra la captura del servicio civil profesional", documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 8 al 11 de noviembre.

Envío de artículos

Las propuestas de artículos deben remitirse como documento adjunto en el **Formulario de Colaboraciones en la Revista** (<http://pti.clad.org/revista.php/formulario/articulo>).

Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 84

Esta publicación en formato digital terminó de editarse en febrero de 2024, dando continuidad a la revista impresa con ISSN 1315-2378 y Depósito Legal pp199402DC2290.



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

“Se necesita desarrollar una gobernanza resiliente y crear comunidades resilientes para recuperarse con más rapidez de los impactos. Para ello, hay que reconfigurar la reforma estatal con un nuevo manual de estrategias. Este se enfocaría en construir instituciones públicas fuertes y estables que mejoren la condición humana”.

Patria de Lancer Julnes

“Las evaluaciones estudiadas suelen ser contratadas en mayor medida por el sector público, la metodología de métodos mixtos es la más utilizada y la mayoría en todos los sectores son evaluaciones *ex post*”.

José Danilo González Peña

“La participación de un país en la integración regional puede empujar sus instituciones a reducir la inercia burocrática y con ello mejorar las capacidades institucionales disponibles”.

Joaquín Prestol

“Chile estaba generando un modelo centrado en la supremacía de la modernización económica, pero provocando desconexiones en ámbitos sociales, políticos y culturales, lo que iría acumulando malestar social e inseguridad”.

Francesco Emmanuel Penaglia Vásquez

“El poder de atracción de las ciudades se ha vuelto un fenómeno universal. A consideración de factores locales en las dinámicas económicas, su densidad humana, la infraestructura que la diferencia y el poder adquisitivo que representa aparece hoy como una evidencia y una imperiosa necesidad”.

Eliana Tadeu Terzi

“Los modelos adecuados de calidad se obligan a resultados en indicadores claves y validados por los ciudadanos. Es decir, promueven el desarrollo de estándares y los de indicadores que intentan identificar la satisfacción de los ciudadanos”.

**Esteban Valenzuela Van Treek, Cristian Quiroz Reyes
y María Inés Picazo Verdejo**

“Se ha encontrado un tipo de uso de las redes sociales en la Administración pública que es marcadamente político, centrado en la imagen personal, la agenda y el discurso de logros y políticas”.

Óscar Cortés Abad

“A pesar del tiempo, de la acumulación de experiencia, del incremento del conocimiento y de las habilidades del directivo, en la gestión directiva el interés y seguimiento de las tareas no disminuye y por lo tanto, tampoco la experimentación”.

Irma Jara Iñiguez y Gabriel Cevallos

84

Reforma y Democracia

CLAD

