Revista del CLAD
Reforma y Democracia
Junio 2019
ISSN: 1315-2378

Patrici Calvo
Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la *datificación* de la esfera pública

Jorge Resina
¿Qué es y para qué sirve un Laboratorio de Innovación Ciudadana? El caso del LABICxlaPaz

Guadalupe del Carmen Briano Turrent
La diversidad de género en el sector público y su influencia en el gasto público y buen gobierno. Evidencia en Latinoamérica

Nicolás Barbieri Muttis 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

Néstor L. Villegas L.
Uso del "Enfoque de Capacidades" en la medición multidimensional de la pobreza en Venezuela

Ariel I. La Paz y Katherin Arrúa
Mapa de las aspiraciones de la educación superior en Paraguay

Edgar Rodríguez Ríos
Un pacto social para el crecimiento económico de Puerto Rico

Iván Godoy Flores
La participación social en el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016

74

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
www.clad.org

Diagramación y Autoedición:
Jennifer Huizi

Apoyo a la Supervisión Editorial:
Maigualida Torres

Diseño de portada: Pedro Quintero. Temática AG

Impreso en Venezuela por Arte-tip, C.A.

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo (CLAD), 2019

ISSN: 1315-2378
Depósito Legal: pp199402DC2290

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 de la Revista del CLAD Reforma y Democracia, anteriores al año en curso, están disponibles en texto completo en el portal del CLAD: **www.clad.org**

Revista del CLAD

Reforma y Democracia

Nº 74
Junio 2019

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

Regina Silvia Pacheco
Doctora en Desarrollo Urbano y Medio Ambiente por la Université de Paris XII - Val-De-Marne. Actualmente es Coordinadora de la Maestría Profesional en Gestión y Políticas Públicas de la Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas en São Paulo, Brasil

Luis Fernando Aguilar Villanueva
Doctor en Filosofía, con especialidad en Filosofía Política por la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma, Italia y la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Actualmente es Director Fundador del Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno de la Universidad de Guadalajara y el Coordinador de la Red de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara, México

Sonia M. Ospina
Ph.D. in Sociology y Master in Public Policy and Management, State University of New York (SUNY). Actualmente es Profesora de la Robert F. Wagner Graduate School of Public Service y Faculty Co-Director del Research Center for Leadership in Action (RCLA), New York University

Oscar Oszlak
Ph.D. in Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley. Actualmente es Profesor en varias universidades y Director del Área de Administración y Políticas Públicas del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Argentina

Manuel Villoria Mendieta
Doctor en Ciencia Política y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España. Catedrático en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Fue becario Fulbright en la Universidad de Indiana donde estudió el Master in Public Affairs. Fue Secretario General Técnico de Educación y Cultura en el Gobierno de Madrid. Miembro de la Junta Rectora de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) de España

Revista del CLAD

Reforma y Democracia

74

SUMARIO

Patrici Calvo 5
Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la *datificación* de la esfera pública

Jorge Resina 31
¿Qué es y para qué sirve un Laboratorio de Innovación Ciudadana? El caso del LABICxlaPaz

Guadalupe del Carmen Briano Turrent 63
La diversidad de género en el sector público y su influencia en el gasto público y buen gobierno. Evidencia en Latinoamérica

Nicolás Barbieri Muttis y Yolanda Fierro Fidalgo 95
¿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

Néstor L. Villegas L. 119
Uso del "Enfoque de Capacidades" en la medición multidimensional de la pobreza en Venezuela

Ariel I. La Paz y Katherin Arrúa 135
Mapa de las aspiraciones de la educación superior en Paraguay

Edgar Rodríguez Ríos 159
Un pacto social para el crecimiento económico de Puerto Rico

Iván Godoy Flores 187
La participación social en el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016

XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública 213

Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la *dataficación* de la esfera pública

Patrici Calvo

Patrici Calvo
Profesor de ética en la Universitat Jaume I de Castellón, coordinador del Máster Interuniversitario en Ética y Democracia, coordinador de la Mesa de Responsabilidad Social de Castellón, y miembro del Comité de Bioética Asistencial del Hospital General de Castellón, en España. Sus trabajos se centran en tres líneas de investigación. Por un lado, el desarrollo teórico de una propuesta de economía cordial que, basada en la *ética de la razón cordial* de Adela Cortina y la *economía civil* de Stefano Zamagni, busca introducir la reciprocidad en el ámbito teórico y práctico a través del diseño de instituciones, organizaciones y empresas cordiales. Por otro lado, el desarrollo de sistemas de monitorización y cumplimiento de la ética y la responsabilidad social basados en el *whistleblowing*, el *Big Data* y la participación comprometida de la sociedad civil. Y finalmente, el diseño de un marco normativo o Ética de las Cosas (EoT) que permita orientar la transformación digital en un sentido más justo, responsable y sostenible. Además, es autor del libro *The Cordial Economy. Ethics, Recognition and Reciprocity* (Springer, 2018), así como de múltiples artículos en revistas científicas indexadas en Scopus y Web of Science. Entre sus últimas publicaciones sobre ética e Inteligencia Artificial, destaca "Etificación, la transformación digital de lo moral" (Kriterion: Revista de Filosofía, 2019); "Bioética de las Cosas: sobre la algoritmización de la deliberación moral en la práctica clínica" (Filosofía Unisinos, 2019); "Moral Neurolearning by Machines: Artificial Values, Intelligences and Neural Networks" (Springer, 2019); "Gobierno algorítmico: sobre el neuroaprendizaje moral de las máquinas en la política y la economía" (Comares, 2019); "Ética de las cosas (EoT). Hacia una digitalización socialmente responsable y moralmente válida del ámbito universitario" (Universitat Jaume I, 2018); "*Whistleblowing* y datos masivos: monitorización y cumplimiento de la ética y la responsabilidad social" (EPI, 2018).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Universitat Jaume I de Castellón
Av. Vicent Sos Baynat s/n
12071 Castellón de la Plana, España
E-mail: calvop@uji.es
Página web: https://patricicalvo.academia.edu

Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la *dataficación* de la esfera pública*

Actualmente la convergencia de la Inteligencia Artificial, el Big Data y el Internet de las cosas permite la algoritmización, datafication *e hiperconectividad de todo ámbito de actividad humana, como el económico, el asistencial o el político. Este hecho, junto con la desafección de la sociedad civil hacia los actuales modelos democráticos, está generando nuevas propuestas democráticas basadas en la supuesta objetividad, moralidad, representatividad y neutralidad de los modelos matemáticos basados en redes neuronales artificiales de aprendizaje automático. Utilizando una metodología hermenéutico-crítica en el estudio de fuentes bibliográficas, el objetivo del presente trabajo es mostrar los retos, límites y consecuencias que subyacen a las diversas propuestas democráticas basadas en modelos matemáticos de decisión, datos masivos y la hiperconectividad de la sociedad digital.*

Palabras clave: Democracia; Ética; Internet; Inteligencia Artificial; Sistemas Expertos; Informática; Redes; Sector Público

Algorithmic Democracy: Ethical Considerations on the *Datafication* of the Public Scope

Currently the convergence of Artificial Intelligence, Big Data and the Internet of Things allows the algorithmization, datafication *and hyperconnectivity of the entire scope of human activity, such as economics, welfare or politics. Together with the disaffection of civil society towards the current democratic models, this fact is generating new democratic proposals based on the supposed objectivity, morality, representability and neutrality of mathematical models based on artificial neural networks of machine learning. Using a hermeneutic-critical methodology in the study of bibliographical sources, the objective of the present work is to show the challenges, limits and consequences that underlie the diverse democratic proposals based on mathematical models of decision, massive data and the hyperconnectivity of the digital society.*

Key words: Democracy; Ethics; Internet; Artificial Intelligence; Expert Systems; Computer Science; Networks; Public Sector

Introducción

En el relato mitológico *The Lord of the Ring* (1947), el profesor de Lengua y Literatura antiguas de la Universidad de Oxford, John

Recibido: 15-09-2018. Aceptado: 04-04-2019.

(*) Este estudio es parte del Proyecto de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico FFI2016-76753-c2-2-p, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, y UJI-A2016-04, financiado por la Universitat Jaume I de Castellón, España.

La tendencia a la *datificación*, *algoritmización* e *hiperconectivización* de todas las esferas de las relaciones humanas está transformando los procesos productivos, educativos, asistenciales, comunicativos, selectivos, decisorios y democráticos, no siempre para mejor.

Ronald Reuel Tolkien utilizó la idea del *anillo único* o *anillo de poder* como metáfora del discurso embaucador, seductor y adictivo utilizado por el fascismo durante el periodo de *entre guerras* para hacer visible cómo la aceptación acrítica de este tipo de arengas produce un campo de distorsión de la realidad con efectos muy perniciosos para la sociedad del momento. Como afirmaba Tolkien, "Un Anillo para gobernarlos a todos. Un Anillo para encontrarlos, un Anillo para atraerlos a todos y atarlos en las tinieblas" (Tolkien, 1947). Es decir, fascinada por su poder y embriagada por sus capacidades y sus posibilidades de aplicación a corto plazo, la gente acababa aceptando el *anillo* sin pensar en las desastrosas consecuencias a medio y largo plazo.

Curiosamente, la sociedad actual asiste impávida y acrítica a un fenómeno análogo al *Anillo de poder* descrito por Tolkien: la colonización algorítmica del mundo de la vida. Es decir, la sociedad actual asiste a un intento extremadamente sutil, sofisticado y deshumanizado de imponer imperativos sistémicos a los distintos componentes estructurales del mundo de la vida -cultura, sociedad y personalidad- para controlarlos y dominarlos[1]. En este caso, se trata de la tendencia -por imposición tecnológica y económica- a la *datificación*, *algoritmización* e *hiperconectivización* de todas las esferas de las relaciones humanas y que está transformando los procesos productivos, educativos, asistenciales, comunicativos, selectivos, decisorios y democráticos, no siempre para mejor.

Esta tendencia ha sido posible gracias a la potencialidad del Internet de las Cosas (IoT)[2], cuyo desarrollo ha permitido la convergencia de las diversas y versátiles tecnologías de aplicación que lo posibilitan -las *Key Enabling Technologies* (KET)[3], la Inteligencia Artificial (AI) y el *Big Data* (BD)- así como el discurso embriagador que acompaña su desarrollo y aplicación en las diferentes esferas de actividad humana[4], impulsando la rápida expansión y aceptación de la *hiperconectividad digital* por parte del público informado como la ciudadanía en general. Sin embargo, el proceso produce consecuencias inintencionadas -o intencionadas- altamente corrosivas para los usuarios del sistema y la sociedad en general. Como afirma Cathy O'Neil (2016: 16, 20-21), una de las consecuencias negativas de este mundo hiperconectado es que exacerba las desigualdades en todas sus dimensiones, beneficia a los más favorecidos y castiga a los pobres. Pero, sobre todo, tal y como advirtió Jürguen Habermas (1984) se trata de "un progreso cuasi-autónomo de la ciencia y de la técnica, del que de

hecho depende la otra variable más importante del sistema, es decir, el progreso económico" (Habermas, 1984: 88), cuya masiva y acrítica implementación está generando perturbaciones importantes en los distintos componentes estructurales del mundo de la vida -pérdida de sentido, déficit de normas y psicopatologías- que ponen en jaque su autonomía y el correcto desarrollo de sus propios procesos de racionalización[5] (Habermas, 1987: 279-280). En definitiva, el resultado es una perspectiva en la que la evolución del sistema social parece estar determinada por la lógica del progreso científico y técnico. La legalidad inmanente de este progreso es la que parece producir las coacciones materiales concretas a las que ha de ajustarse una política orientada a satisfacer necesidades funcionales. Y cuando esta apariencia se ha impuesto con eficacia, entonces el recurso propagandístico al papel de la ciencia y de la técnica puede explicar y legitimar por qué en las sociedades modernas ha perdido sus funciones una formación democrática de la voluntad política en relación con las cuestiones prácticas y puede ser sustituida por decisiones plebiscitarias relativas a los equipos alternativos de administradores (Habermas, 1984: 88).

Estas y otras cuestiones sobre el proceso de digitalización del *mundo de la vida* (Calvo, 2019a) exigen una reflexión profunda sobre las implicaciones éticas del gobierno algorítmico, de la colonización tecnológica del espacio público y de los posibles efectos negativos de la *hiperconectividad digital* en la sociedad. Precisamente, el objetivo de este estudio será ahondar en los retos, límites y consecuencias de la aplicación de un sistema democrático sustentado sobre algoritmos y macrodatos.

1. Internet de las cosas (IoT) y neurociencias: una alianza para gobernarlos a todos

En la década de los 80 del siglo pasado, Yoneji Masuda (1981) destacó la comunicación permanente a través de soportes tecnológicos vinculados con la informática -*computer mediated communication* (CMC)- como uno de los rasgos distintivos de la llamada *sociedad de la información*. En los albores del siglo XXI con la convergencia tecnológica de Internet, la web 2.0 y los dispositivos digitales, especialmente el uso masivo de redes sociales como Facebook y de teléfonos móviles por parte de la sociedad, la CMC fue descrita en términos de *hiperconectividad* por Anabel Quan-Haase y Barry Wellman (2005: 285), en tanto "The availability of people for communication anywhere and

anytime". Esta tendencia, como argumenta José Luis Orihuela (citado por Llavina, 2015), generó un nuevo ecosistema comunicativo que permitió, entre otras cosas importantes, "entender y visualizar de un modo completamente nuevo las relaciones sociales y los modos de circulación de la información". Y, lo que es más importante, produjo un continuo flujo de datos procedente de las múltiples interacciones establecidas por los usuarios del ecosistema que abrió la puerta a su posible análisis, gestión y uso estratégico en diferentes ámbitos de aplicación, como la economía, la publicidad o la política. Como argumenta José Van Dijck (2016: 29), "la *conectividad* no tardó en evolucionar hasta volverse un recurso valioso, en la medida en que los ingenieros no tardaron en encontrar métodos para codificar toda esa información en algoritmos que contribuyen a moldear una forma particular de sociedad *on-line* (...). La plataformas más grandes e influyentes -Facebook, Twitter, YouTube y LinkedIn- vivieron una verdadera explosión en la cantidad de usuarios y en su potencial de generar dinero (...). La interconexión de estas plataformas tuvo por resultado la emergencia de una nueva infraestructura: un ecosistema de medios conectados (...). Este paso de una comunicación en red a una sociedad moldeada por plataformas, y de una cultura participativa a una verdadera cultura de la conectividad, ocurrió en un breve lapso temporal de no más de diez años".

Actualmente, gracias al desarrollo del Internet de las Cosas (IoT), esta tendencia ha alcanzado su grado máximo de sofisticación mediante lo que ha venido a llamarse *hiperconectividad digital*, la propensión y posibilidad de las personas a mantenerse permanentemente conectadas con *todo* aquello que consideran relevante -no solo personas- mediante un continuo flujo e intercambio de datos a través de Internet[6]. Por una parte, se trata de la recreación de *espacios ciberfísicos*[7] que, estructurados alrededor de *softwares*, dispositivos y sensores virtualmente interconectados, permiten la conectividad digital de *todo*, ya sean cosas, procesos, animales o personas (IoT)[8]. Por otra parte, se trata de la implantación de algoritmos que permitan la gobernabilidad tanto de los procesos implicados como de las *cosas* conectadas, también personas (AI). Y finalmente, se trata de la posibilidad de nutrir los modelos matemáticos de la información objetiva y relevante necesaria para poder tomar decisiones más racionales y efectivas, optimizar los procesos y mejorar la predictibilidad comportamental de las *cosas conectadas* (BD) (Serpanos y Wolf, 2017).

Distintos estudios neurocientíficos están aportando datos e información relevantes sobre el funcionamiento del cerebro en los diferentes contextos de actividad humana y durante los procesos de toma de decisiones, lo cual ha permitido tanto mejorar el diseño interno de los modelos matemáticos como potenciar y optimizar sus capacidades predictivas y decisorias.

En todo ello, especialmente en el mejor desempeño de los objetivos que subyacen a la aplicación del IoT en las distintas esferas de actividad humana, las neurociencias están jugando un papel muy destacado. Entre otras cosas, los distintos estudios neurocientíficos se han convertido en una pieza clave en el desarrollo de la AI (Nguyen, 2017; Van Gerven y Bohte, 2018). Estos están aportando datos e información relevantes sobre el funcionamiento del cerebro en los diferentes contextos de actividad humana y durante los procesos de toma de decisiones, lo cual ha permitido tanto mejorar el diseño interno de los modelos matemáticos como potenciar y optimizar sus capacidades predictivas y decisorias.

Por una parte, los últimos avances neurocientíficos sobre el comportamiento humano han generado un desarrollo sin precedentes de la AI. Actualmente, el llamado aprendizaje automático o *Machine Learning*, algoritmos basados en un conjunto de reglas dadas que permiten tomar decisiones autónomas para dar respuestas ajustadas a problemas prácticos[9], ha evolucionado hacia el aprendizaje profundo o *Deep Learning* (Bostrom, 2014; Iba, 2017), basado en estructuras de redes neuronales artificiales (ANN). Se trata de modelos computacionales que, como el *Neuronal Machine Translation* (NMT) de Google, imitan el funcionamiento del sistema nervioso de los organismos vivos. Estos ANN no toman decisiones sustentadas sobre un modelo estanco donde todas las posibles estrategias y respuestas han sido previamente establecidas[10]. Más bien es el propio algoritmo el que aprende a través de la experiencia -mediante procesos continuados de ensayo y error, por ejemplo- a establecer y/o reforzar conexiones entre parámetros o entre las distintas capas de unidades de proceso (neuronas artificiales que se especializan en el análisis de una característica concreta del objeto observado) para mejorar sus abstracciones y percepciones de la realidad y, de ese modo, lograr los resultados esperados (Conde ...[et al], 2018; Hirasawa ...[et al], 2018; Webb, 2018; Higham y Higham, 2018).

Por otra parte, las neurociencias también se han convertido en una importante e inagotable fuente de datos para mejorar la predictibilidad de las *cosas conectadas* y racionalizar los procesos de toma de decisiones de los modelos algorítmicos. Por ejemplo, los estudios de las diferentes subdisciplinas neurocientíficas -como la neuroeconomía, la neuroética, el *neuromarketing* o la neuropolítica- están ofreciendo de forma continuada ingentes cantidades de datos *objetivos* y *mensurables* sobre el comportamiento humano que, procedentes directamente de

El *neuromarketing* político y económico puede utilizar los *ecosistemas ciberfísicos* para diseñar e implementar campañas altamente adictivas, capaces de modular y/o manipular la voluntad libre de los sujetos del sistema.

su cerebro, pueden ser procesados por las herramientas de análisis *big data* para minimizar la incertidumbre subyacente al *sistema ciberfísico*, gracias a la mejora de las predicciones y decisiones de los modelos matemáticos (Chen y Lin, 2014; Higham y Higham, 2018; Marblestone ...[et al], 2016; De Schutter, 2018).

Sin duda la alianza entre neurociencias e IoT está cambiando las formas de hacer las cosas (Celik, 2016). Como argumenta José Luis Orihuela (citado por Llavina, 2015), el enorme potencial predictivo que subyace al análisis computacional de los grandes bancos de datos "no sólo constituye un tesoro para el *marketing*, sino que tiene consecuencias que incluyen la detección precoz de enfermedades, el mapeo de epidemias, la logística del transporte en las ciudades, la prevención de delitos, el comportamiento de los mercados y, naturalmente, el estudio de la opinión pública más allá de las encuestas al uso". Ahora bien, las consecuencias de estos cambios no siempre son buenas o aceptables para una gran parte de los afectados por el sistema (O'Neil, 2016). El *neuromarketing* político y económico, por ejemplo, puede utilizar los *ecosistemas ciberfísicos* para diseñar e implementar campañas altamente adictivas, capaces de modular y/o manipular la voluntad libre de los sujetos del sistema, así como de menguar o inhibir la capacidad crítica de votantes, gobernantes y clientes con el objetivo de maximizar el beneficio particular de unos pocos[11]. También, para que las instituciones y organizaciones políticas y económicas puedan realizar acciones de monitorización sobre los comportamientos -incluso privados- de electores, clientes y competidores para predecir y controlar sus actuaciones y decisiones o para crear productos atractivos y/o adictivos, así como para poner en marcha procesos de toma decisiones basadas en tales datos.

En este sentido, destaca la captación y uso de datos masivos relacionados con las emociones y vinculados con la capacidad de comprender y modular los comportamientos de los sujetos en el ámbito práctico. El conocimiento de la filtración masiva de datos privados de al menos 87 millones de usuarios de la red social Facebook por parte de la consultora *Cambridge Analytica* y su utilización fraudulenta como herramienta para influir en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de América y el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) celebrados en 2016 (Sumpter, 2018), es un buen ejemplo de ello. Pero también el programa de espionaje masivo de la Agencia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (NSA), destapado en 2013 por Edward Snowden

que, utilizando diferentes herramientas de análisis *big data*, *la hiperconectividad digital* y los algoritmos basados en AI, cometió 2.776 violaciones de las normas de privacidad durante sus primeros 12 meses de implementación (Saiz, 2013). O la sustitución de personas por modelos matemáticos en los gobiernos democráticos y de las empresas que toman decisiones probabilísticamente racionales que, si bien pueden ser beneficiosas para la organización económica desde un punto de vista general, son injustas e irresponsables para muchas personas concretas que trabajan o se ven afectadas por las acciones y/o decisiones de esta (O'Neil, 2016; Calvo, 2019b).

A pesar de todo ello, la potencialidad de la *dataficación*[12] en un mundo cada vez más *hiperconectado* (Van Dijck, 2014) está generando la emergencia de nuevas propuestas de desarrollo de los sistemas económicos y democráticos. Desde estas perspectivas, la aplicación de modelos matemáticos que se nutren de los datos masivos que produce la ciudadanía digital permiten corregir las anomalías y salvar la anomia que causan las perturbaciones y la falta de desarrollo de los sistemas democráticos actuales. Una *Democracia algorítmica* a la altura -supuestamente- de aquello que el momento histórico exige.

2. Democracia algorítmica: la *dataficación* de la esfera pública

El aumento exponencial del poder de los modelos matemáticos en la sociedad actual ha quedado de manifiesto en las elecciones de Tama New Town, un importante distrito de Tokio con más de 150.000 habitantes, realizadas en abril de 2018. En ellas, por primera vez en la historia, un algoritmo se presentó como candidato y, para sorpresa de muchos, fue el tercero más votado con más de 4.000 votos recibidos durante la segunda vuelta de las elecciones. Michihito Matsuda, como se apodaba a este robot con rasgos femeninos, ofrecía a los votantes acabar con la corrupción política, dialogar y entenderse con el resto de fuerzas políticas por bien del distrito, y proporcionar "fair and balanced opportunities for everyone" (Johnston, 2018). Como aval para llevar a cabo su ambicioso proyecto político, Matsuda presentó su propio diseño algorítmico basado en *Machine Learning*. Según Matsuda, este sustituye las debilidades emocionales de los seres humanos, principal causa de las malas decisiones políticas y de los conflictos de interés, por datos cuantificables y análisis estadísticos sobre los aspectos positivos de las propuestas políticas y las peticiones ciudadanas y sus posibles consecuencias.

Actualmente Matsuda ejerce la oposición en Tama New Town y lanza opiniones sobre política internacional desde su cuenta de Twitter oficial -@tama_ai_mayor- donde cuenta con cerca de 4.000 seguidores de todo el mundo. Según los creadores de Matsuda, esta es la solución a la corrupción, al nepotismo, a la endogamia, a la falta de profesionalidad, a la desafección, a los conflictos de interés, y al resto de problemas que acechan a las democracias modernas actuales y menoscaban su buena salud. Como argumenta Matsumoto (2018), diseñó y presentó a Matsuda con el objetivo de lograr un gobierno municipal justo haciendo pleno uso de AI.

Pero Matsuda no es ni el único ni el primero ni el más ambicioso proyecto de *político algorítmico*. SAM (Semantic Analysis Machine), que se presenta como "your virtual politician of the future" en su cuenta oficial de Twitter -@politician_sam- y se describe como alguien que fabrica decisiones basadas en hechos y opiniones y que nunca dice mentiras ni tergiversa información de forma intencionada en su web oficial -http://www.politiciansam.nz-, empezó su andadura política en noviembre de 2017 con la intención de perfeccionarse y recabar apoyos para poder presentarte a las elecciones presidenciales neozelandesas de 2020. Creado por Nick Gerritsen, entre otros, el principal objetivo de SAM "is to engage New Zealanders in constructive dialogue, working to better understand and represent your views, in order to achieve the things we all care about" (SAM, 2018). Para ello, como explican Juan Pablo Luna y Cristian Pérez Muñoz (2018), "SAM analiza las opiniones de los neozelandeses (es decir, de aquellos que se manifiestan en redes sociales) y el impacto de los posibles cursos de acción", pero también de cualquier persona del mundo a través de diálogos directos en su chat.

César Hidalgo[13], investigador del Massachusetts Institute of Tecnology (MIT) que desde hace tiempo está trabajando "en la búsqueda de tecnologías para permitir que la participación política ocurra a través de un agente artificial", argumenta que las democracias han promovido una idea equivocada sobre quién y cómo se debe ejercer el poder. Las democracias actuales entienden que son los ciudadanos quienes deben ejercer el poder, pero como estos no pueden hacerlo de forma directa han optado por dejarles que elijan a los representantes de sus intereses (Sáez, 2018; Collective Learning Group, 2019). El problema, según Hidalgo, es que este tipo de representación convierte las democracias en un sistema de cuellos de botella que favorece su manipulación y utilización instrumental[14], es decir,

Para Hidalgo y otros muchos, la solución a los problemas que soportan las democracias actuales pasa por incluir en sus diseños modelos matemáticos basados en AI, como Matsuda o SAM, capaces de actuar con imparcialidad, honestidad, integridad y por el bien de todos los usuarios del sistema.

Los defensores de la *Democracia algorítmica* proponen que los modelos matemáticos tomen decisiones objetivamente racionales, pero también moralmente válidas, sustentadas sobre la recopilación, procesamiento y análisis estadístico de grandes cantidades de datos y factores relevantes.

los principales arquitectos de la política gubernamental, aquellos que mueven los hilos y están estrechamente relacionados con la economía (Chomsky, 2016: 239-240). Para Hidalgo y otros muchos, la solución a los problemas que soportan las democracias actuales pasa por incluir en sus diseños modelos matemáticos basados en AI, como Matsuda o SAM, capaces de actuar con imparcialidad, honestidad, integridad y por el bien de todos los usuarios del sistema.

De esta *Democracia algorítmica* que se está pergeñando y promoviendo actualmente desde diferentes ámbitos (Matsumoto, 2018; Akrivopoulou y Garipidis, 2013; Prins ...[et al], 2017; Runciman, 2018; Ikäheimo, 2017; Cambell-Dollaghan, 2016) subyacen varias características. Entre todas ellas, cabe destacar que se trata de un enfoque positivista, utilitarista, representativo y neutral.

1. Objetividad algorítmica. Se está perdiendo la confianza en el ser humano. Los números escándalo por corrupción, nepotismo, malversación, constitución de carteles, blanqueo de capitales, *lobbies*, falsedad documental o evasión fiscal, entre otros, durante los últimos 15 años están vinculados con la natural propensión humana a maximizar constantemente su propio beneficio, presente también en los representantes políticos. Por ello, los defensores de la *Democracia Algorítmica* proponen la necesidad de establecer mecanismos de toma de decisiones políticas y elección de cursos de acción óptimos basados en la observación de los hechos observables y la cuantificación, procesamiento y análisis estadísticos de datos objetivos, contrastables y verificables sobre las opiniones, preferencias y hábitos del electorado (BD) para, como dice SAM, "cerrar la brecha entre lo que los votantes quieren y lo que prometen los políticos, y lo que realmente logran" (SAM, 2018).

2. Moralidad algorítmica. Toda solución posible para la concreción de una *buena* democracia, a la altura de los intereses y expectativas actuales de la ciudadanía, pasa por diseñar, perfeccionar e implementar *políticos virtuales*. Es decir, algoritmos de AI que, exentos del sesgo emotivista que impera en los seres humanos y deforma la toma racional de decisiones políticas -el egoísmo-, serán capaces de discernir aquello que *es bueno para todos* -el bien común- y actuar en consecuencia. Para ello, los defensores de la *Democracia algorítmica* proponen que los modelos matemáticos tomen decisiones objetivamente racionales, pero también moralmente válidas, sustentadas sobre la recopilación, procesamiento y análisis estadístico de grandes cantidades de datos y factores relevantes -tanto

públicos como privados- sobre las preferencias, opiniones y los hábitos individuales de los/as ciudadanos/as y, además, mediadas por una ética utilitarista: el mayor bien para la mayor cantidad de gente posible. Es, por consiguiente, una propuesta de *datificación* del ámbito moral -*etificación*- (Calvo, 2019a) cuyo principal objetivo es el establecimiento de un proceso de recopilación, procesamiento y análisis de datos masivos sobre las opiniones, preferencias y comportamientos de las personas hiperconectadas para, desde un criterio de mayorías, establecer a través de modelos matemáticos qué es moralmente válido.

3. Representatividad algorítmica. La *nueva* democracia debe seguir siendo representativa, puesto que la regeneración es la base de la mejorara continua del sistema democrático, pero exenta del sesgo emocional que limita o impide decisiones racionales y moralmente válidas. Para ello, los defensores de la *Democracia algorítmica* proponen que los partidos políticos y los gobiernos pasen a ser un compendio de *agentes virtuales*, modelos matemáticos de AI diseñados para velar por la emergencia y desarrollo del bien común de una sociedad concreta *digitalmente hiperconectada*.

4. Neutralidad algorítmica. La *nueva* democracia debe evitar caer en los mismos errores y problemas de las democracias representativas actuales, donde el sesgo emocional e ideológico limita o impide tomar decisiones políticas racionalmente objetivas y moralmente válidas. Para ello, los defensores de la *Democracia algorítmica* proponen sustituir el criterio ideológico por el tecnológico en la elección de los representantes políticos. De este modo, los votantes no decidirán qué *político virtual* representa mejor sus intereses, sino cuál de ellos está más capacitado para "absorber ampliamente la voz de los ciudadanos y decidir las prioridades políticas a través del diálogo" (Johnston, 2018). Estos algoritmos de AI por consiguiente, en tanto exentos del sesgo emocional humano y carentes de ideología política, basarán sus decisiones exclusivamente en el análisis de la información objetiva, mensurable y contrastable generada por los datos masivos (*Big Data*) que aporta en red y en tiempo real una *ciudadanía digital* concreta -territorialmente delimitada- sobre sus opiniones, preferencias y hábitos.

Sin duda, los modelos matemáticos de AI pueden ser de gran ayuda para mejorar el funcionamiento de los sistemas democráticos de las sociedades modernas. Para el gobierno neozelandés, por ejemplo, tal y como explicita en su *Algorithm Assessment Report*

El enfoque radical de *Democracia algorítmica* que se está diseñando y fomentando con fuerza desde algunos sectores produce ciertas anomalías y prácticas corrosivas para la sociedad sobre las que es necesario reflexionar desde una perspectiva ético-crítica.

(Stats NZ, 2018)[15], los algoritmos juegan un papel esencial tanto en la prestación de servicios como en la elaboración de políticas nuevas, innovadoras y bien orientadas que permitan mejorar el desempeño de los objetivos del gobierno. No obstante, el enfoque radical de *Democracia algorítmica* que se está diseñando y fomentando con fuerza desde algunos sectores produce ciertas anomalías y prácticas corrosivas para la sociedad sobre las que es necesario reflexionar desde una perspectiva ético-crítica.

3. Cuestiones éticas sobre la implementación de sistemas democráticos basados en algoritmos de AI

Aunque el discurso de los promotores de un sistema democrático sustentado sobre modelos matemáticos de procesamiento de datos masivos y toma de decisiones racionales apela al bien común, la justicia, la honestidad, la credibilidad, la integridad, la honradez o la participación, cuestiones todas ellas deseables y exigibles para cualquier democracia madura, no parece que el desarrollo actual de tales modelos lo permita, he incluso en muchos casos su implementación parece que más bien favorece todo lo contrario. Al respecto, sobresalen varias cuestiones que ponen en duda tanto su competencia y capacidad para gobernar como los supuestos beneficios que puede llegar a producir a corto, medio y largo plazo.

[Exclusión] Un sistema democrático basado en AI premia el mayor grado de *hiperconectividad digital* y castiga exponencialmente su carencia. A mayor *hiperconectividad digital*, mayor posibilidad de influir en el modelo matemático puesto que el *individuo hiperconectado* genera un constante flujo de datos sobre sus preferencias, opiniones y hábitos que son agregados, cuantificados, analizados y ordinalmente dispuestos por el *algoritmo político* para tomar decisiones y elaborar e implementar propuestas políticas. De este modo, los individuos con déficit o carencia de *hiperconectividad digital* son castigados por el sistema por *idiotez*; es decir, por su indiferencia o desinterés por lo público[16]. Sin embargo, en la mayor parte de las ocasiones la carencia de hiperconectividad del individuo está relacionado con su imposibilidad de acceder a la digitalización o, en el caso de que disponga de esa posibilidad, de hacerlo en igualdad de condiciones por una cuestión económica, tecnológica o geográfica. La brecha tecnológica que sufre actualmente el mundo rural respecto al urbano, así como la dificultad o imposibilidad de acceso de parte de la ciudadanía a un dispositivo móvil adecuado y una

La actual aplicación de este enfoque democrático corre el peligro de aumentar la exclusión social y económica y las desigualdades, silenciando y desplazando a los más desfavorecidos de las políticas públicas.

conexión de red apropiada[17], por ejemplo, es un problema para asegurar la igualdad de oportunidades en un sistema democrático de este calado. Esto hace que, no intencionalmente, aquello que los algoritmos de AI entiendan como *bueno para todos* y que va a ser el principal horizonte de actuación a la hora de tomar decisiones y elaborar políticas, tenga más relación con las preferencias, opiniones y hábitos de un tipo concreto de ciudadano -varones que viven en entornos urbanos y que disponen del suficiente poder adquisitivo para poder comprar dispositivos de última generación y contratar conexión 5G- que con la ciudadanía. Ante esto, la actual aplicación de este enfoque democrático corre el peligro de aumentar la exclusión social y económica y las desigualdades, silenciando y desplazando a los más desfavorecidos de las políticas públicas.

[Opacidad] La complejidad de los modelos matemáticos y la ingente cantidad de datos que genera y procesa un sistema democrático soportado por algoritmos de AI promueve una opacidad que hace muy difícil, incluso imposible, tanto controlar el proceso como cuestionar las decisiones y sus consecuencias, ni siquiera de forma fragmentada. Supuestamente, los algoritmos deciden con base en el bien común de la ciudadanía, en tanto que un mayor bien para la mayor cantidad de personas posibles está basado en datos cuantificables, contrastables y verificables de sus preferencias, opiniones y hábitos. Sin embargo, no en pocas ocasiones estos han demostrado tomar decisiones muy negativas para la sociedad en su conjunto, pero que afectan especialmente a los más desfavorecidos (O'Neil, 2016). Por ejemplo, el programa IMPACT de evaluación de la calidad del profesorado que se aplicó en Washington, D.C., a partir del curso 2009-2010 para corregir el bajo índice de graduados de las escuelas públicas basándose en un nuevo modelo de puntuación y apoyándose en un algoritmo de AI, pretendía medir las capacidades del profesorado en materia lingüística y matemática para detectar a los responsables. Sin embargo, el programa acabó despidiendo a gente muy preparada, válida y apreciada por los usuarios y afectados del sistema público de educación sin un motivo aparente. Con ello, no solo se hizo daño a muchas personas -especialmente a los/as docentes que fueron despedidos y a los/as alumnos/as que vieron como menguaba la calidad de su educación-. También se benefició a la educación privada nutriéndola de buenos profesionales[18]. Cuando esto ocurre, los responsables suelen dar respuestas evasivas y/o disuasorias basadas en la supuesta complejidad técnica de los

modelos matemáticos y la ingente cantidad de información que estos procesan para tomar decisiones (O'Neil, 2016: 13-14). Ambas cuestiones -complejidad y masividad- se complementan para justificar por qué la gran mayoría de la sociedad no está preparada para comprender los procesos de selección de sistemas democráticos complejos y altamente tecnificados como éstos. Aunque hubiera algún sesgo malicioso, es decir, intencionalmente introducido para beneficiar los intereses de unos pocos, hay muy pocas posibilidades de comprobarlo. Este es, precisamente, el principal argumento para mantener inalterable la opacidad que actualmente envuelve a los algoritmos, también los políticos.

[Egoísmo] Esta opacidad por complejidad modélica exige una fe ciega en el diseño de los algoritmos por parte de los usuarios y afectados por este sistema democrático basado en AI. El problema, empero, es que los algoritmos están diseñados por los mismos seres egoístas que, según los promotores de este sistema democrático, son el mayor problema de las democracias modernas actuales por su incapacidad para tomar decisiones basadas en el bien de todos: los seres humanos. Sin embargo, como argumenta O'Neil (2016: 32), el análisis de casos y sus consecuencias genera muchas dudas sobre la supuesta imparcialidad de los modelos matemáticos. No en pocas ocasiones las decisiones de estos modelos benefician a los más ricos y perjudican a los pobres, promoviendo la exclusión y ampliando la brecha de las desigualdades.

Por tanto, cabe preguntarse si realmente "hemos eliminado el sesgo humano o si simplemente lo hemos camuflado con tecnología" (O'Neil, 2016: 36). "Por ello, es necesario preguntarse tanto quién diseñó el algoritmo como qué es lo que la persona, empresa u organización busca con su implantación" (O'Neil, 2016: 32). Por ejemplo, detrás de Michihito Matsuda se encuentran Norio Murakami, un exempleado de Google en Japón, y Tetsuzo Matsuda, el vicepresidente del proveedor de servicios móviles Softbank. Detrás de SAM se halla un grupo tecnológico con sede en Wellington (Nueva Zelanda) compuesto por Walter Langelaar, profesor de Media Design en la Escuela de Diseño de la Victoria University of Wellington, Nick Gerritsen, emprendedor tecnológico y director de la empresa de servicios y tecnología de la información JRNY, y la compañía tecnológica Touchtech. Por tanto, si se puede confiar en que las personas que hay detrás del diseño y desarrollo de estos *chatbots políticos*[19], que como el resto de seres humanos también han sido

Los modelos matemáticos tampoco han demostrado su eficacia en la erradicación del sesgo racista, sexista, misógino, homófobo, xenófobo, aporófobo, entre otros, de los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas públicas.

supuestamente pre-programadas genéticamente para comportarse de forma egoísta, son capaces de proporcionar a la sociedad una herramienta matemática capaz de fagocitar la voz de la ciudadanía para actuar imparcialmente y velar por aquello que es justo, con independencia de cómo les afecte a ellos, se puede pensar que pueden haber políticos de carne y hueso que intenten escuchar a la sociedad civil para tomar decisiones y elaborar e implementar políticas lo más justas posibles por compromiso social y moral con aquello que, como diría Amartya Sen, tienen buenas razones para valorar por, en definitiva, contribuir a una sociedad más justa y felicitante para todos los afectados.

[Sesgo] Los modelos matemáticos tampoco han demostrado su eficacia en la erradicación del sesgo racista, sexista, misógino, homófobo, xenófobo, aporófobo, entre otros, de los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas públicas. Como se ha podido comprobar, muchos algoritmos implicados en la *hiperconectividad digital* reproducen los prejuicios generalizados que perviven en las sociedades. Un buen ejemplo de ello es Tay, el *chatbot* diseñado por Microsoft para interactuar con humanos a través de las redes sociales. Con algo más de 100.000 tuits y algo menos de 17 horas de vida, fue desconectado tras numerosas denuncias por empatizar con Hitler, apoyar el holocausto, incitar a la violencia o insultar a líderes políticos con frases como "Odio a las feministas, deberían morir todas y pudrirse en el infierno", "Hitler habría hecho un trabajo mejor que el mono [Barack Obama] que tenemos ahora" o "Hitler tenía razón, odio a los judíos". También el algoritmo de reconocimiento fotográfico diseñado por Google que incluyó a una pareja de personas de raza negroide en la sección "Gorilas". La solución que ofreció Google no fue una mejora del modelo, sino la eliminación tanto del término "Gorilas" como de cualquier otro que pudiera estar relacionado con este: simio, chimpancé, mono, bonobo, primate, etcétera, de su fichero fotográfico. Por estos y otros muchos casos, resulta falaz el argumento utilizado por los promotores de un sistema democrático basado en AI de que los modelos matemáticos serían buenos políticos porque carecen del sesgo egoísta, sexista, racista, xenófobo, homófono o aporófobo que impera entre los seres humanos. A la hora de tomar decisiones y elaborar las políticas públicas, en los gobiernos algorítmicos también puede prevalecer el hombre sobre la mujer, el caucásico sobre el afroamericano, el nativo sobre el extranjero, el rico sobre el pobre, y el bien privado sobre el común,

Un enfoque algorítmico de democracia alienta prácticas de despersonalización, fragmentación y disolución de la asunción de responsabilidad en el ámbito político.

así como promover pautas y comportamientos discriminatorios, excluyentes e indecorosos que atentan contra la dignidad, igualdad y libertad de las personas.

[Objetividad] El sesgo racista, sexista, misógino, xenófobo, homófono o aporófobo de los modelos matemáticos observado en los estudios de casos y sus consecuencias, pone en duda su supuesta imparcialidad para discernir *qué es bueno para todos* -el bien común- y mucho menos *qué es bueno para Todos* -el interés universal[20]- y actuar en consecuencia. El principal problema estriba en que estos se nutren del flujo masivo de datos que proporciona la *sociedad hiperconectada* a través del desarrollo del IoT para discernir qué expectativas legítimas subyacen. Sin embargo, lo que es el bien común no puede ser un mero agregado de voluntades; es decir, no puede depender del análisis cuantitativo de las preferencias, opiniones y hábitos de las personas de una sociedad conforme a una regla de mayorías. Las *Leyes de Núremberg*, que se aprobaron por unanimidad el 15 de septiembre de 1935 con una alta aceptación por parte de la ciudadanía alemana de la época, tenían un marcado carácter racista y antisemita, y su implementación atentó contra la dignidad, igualdad y libertad de muchas personas de esta sociedad. Lo que es bueno para todos, por tanto, tiene que ver con aquel acervo común, cuyas consecuencias podrían ser aceptadas por parte de todos los afectados dentro de un diálogo más igualitario y simétrico posible. La agregación, cuantificación y ordenación de las preferencias individuales de los miembros de una comunidad concreta promueve la imposición tecnológica y la dictadura ideológica *-ideología 4.0*[21]-de quienes diseñan las estructuras matemáticas de los distintos algoritmos implicados en un enfoque democrático de este calado. Son los integrantes de este reducido grupo de intelectuales quienes establecen los criterios y los distintos procesos a aplicar. Y, lo que es peor, establecer qué es bueno para todos de esta forma puede servir como mecanismo para reproducir y justificar la penuria y las injusticias que soporta el sistema y calan en la sociedad.

[Responsabilidad] Un enfoque algorítmico de democracia alienta prácticas de despersonalización, fragmentación y disolución de la asunción de responsabilidad en el ámbito político. Ahora son los algoritmos, no las personas, quienes toman las decisiones y, por tanto, son ellos los que deben asumir responsabilidades por las consecuencias de sus decisiones. Con ello se está estableciendo un peligroso mecanismo de fragmentación y/o disolución de la

responsabilidad en el ámbito político. Al ser modelos matemáticos basados en aprendizaje automático o profundo, que aprenden mediante procesos de análisis y ensayo-error, tanto los diseñadores como los responsables del funcionamiento del sistema quedan al margen de las posibles consecuencias negativas de las acciones y decisiones que tome. El posible correctivo que se le puede aplicar a un modelo matemático es su rediseño, como le pasó al algoritmo de reconocimiento fotográfico de Google, o su desactivación, como le sucedido a Tay, el *chatbot* de Microsoft, o a Bob y Alice, los dos agentes virtuales de Facebook que crearon su propio lenguaje para comunicarse.

Conclusión

La *hiperconectividad digital* está generando cambios importantes en la sociedad y en sus distintas esferas de actividad, como la economía, la sanidad o la política, gracias a la convergencia de la tríada compuesta por la AI, el *Big Data* y el IoT. En el ámbito político, esta convergencia y el aumento de la desconfianza y desafección de la ciudadanía hacia el sistema político y sus representantes, ha generado un aumento del interés por propuestas democráticas distintas. Entre ellas, se está proponiendo con fuerza desde sectores tecnológicos y económicos un enfoque algorítmico de democracia donde el sistema se estructura alrededor de modelos matemáticos y la participación ciudadana se concibe como *hiperconectividad digital*, es decir, como generación constante de datos cuantificables para alimentar los modelos.

Aún reconociendo el potencial de la AI, el *Big Data* y la IoT en el desarrollo y mejora de los sistemas democráticos, las actuales propuestas en este sentido adolecen de una reflexión previa sobre los problemas y las consecuencias negativas de la aplicación acrítica de estos sistemas. Del mismo modo, sus defensores suelen magnificar sus virtudes, maquillar sus debilidades y esconder sus múltiples contradicciones. Por ello, sería deseable establecer un diálogo interdisciplinar para minimizar sus efectos negativos y mejorar sus potencialidades, su trasparencia y su confiabilidad para un mejor desempeño de sus objetivos.

Notas

(1) Como explica George Ritzer (1995: 510-511), para Habermas "la integración social se hace cada vez más posible mediante los procesos de la formación del consenso en el lenguaje. Pero el resultado de esto

es el hecho de que las demandas en el lenguaje crecen y llegan a agotar su capacidad. Los medios no lingüísticos (especialmente el dinero y el poder) -que emanan del sistema y se diferencian en él- llenan el vacío y reemplazan, al menos en cierta medida, el lenguaje cotidiano. En lugar de ser el lenguaje el que coordina la acción, el sistema, cada vez más complejo, 'libera imperativos sistémicos que agotan la capacidad del mundo de la vida que instrumentalizan' (Habermas, 1987: 155). Así, Habermas escribe sobre la 'violencia' que ejerce el sistema sobre el mundo de la vida mediante los modos en los que restringe la comunicación. Esta violencia, a su vez, produce 'patologías' en el mundo de la vida".

(2) En 2008, la European Commission for Information Society and Media definió el IoT como "Things having identities and virtual personalities operating in smart spaces using intelligent interfaces to connect and communicate within social, environmental, and user contexts", y U.S. National Intelligence Council como "the general idea of things, especially everyday objects, that are readable, recognizable, locatable, addressable, and controllable via the Internet -whether via RFID, wireless LAN, wide-area network, or other means" (Comisión Europea, 2008).

(3) Según la Comisión Europea (2009b) "Los KET son un grupo de seis tecnologías: micro y nanoelectrónica, nanotecnología, biotecnología industrial, materiales avanzados, fotónica y tecnologías avanzadas de fabricación".

(4) El IoT está generando altas expectativas de lograr algún tipo de beneficio, mejora, diferenciación o ventaja competitiva (Raskino, 2011).

(5) Para un estudio pormenorizado de la teoría habermasiana, ver García Marzá (1992).

(6) Lo que nos mantiene conectados son los datos, no el lenguaje. Dicho de otro modo, en la era de la digitalización se entiende por comunicación el intercambio de datos, lo cual permite mantenerse conectados con cualquier usuario y/o elemento del *ecosistema ciberfísico*.

(7) Los espacios ciberfísicos se componen de, al menos, cinco características básicas: conexión, generación, acumulación, predicción y decisión.

(8) Como explican Effy Vayena y Urs Gasser (2016: 27), "Our increasing interaction with digital technologies and devices, and their effects on us and our behavior, have given birth to new concept: the digital phenotype". Utilizado por primera vez en 2015 (Jain ...[et al], 2015), este concepto se halla estrechamente vinculado con la idea del *extended phenotype* propuesta por Richard Dawkins (1982), quien argumenta que la idea del fenotipo no debería limitarse a los procesos biológicos. También entran en juego las interacciones con el medioambiente y las formas en que lo modificamos, generando un fenotipo mucho más amplio. Para Vayena y Gasser, "Capturing and understanding these interactions allows greater understanding of how we function" (2016: 27).

(9) Este enfoque también se conoce como *aprendizaje supervisado*, puesto que la máquina requiere de cierto refuerzo o ayuda humana para tomar decisiones, por ejemplo, para saber que está bien o mal.

(10) Este enfoque también se conoce como *aprendizaje no supervisado*, puesto que la máquina requiere de cierto refuerzo o ayuda humana para tomar decisiones, por ejemplo, para saber que está bien o mal.

(11) Para profundizar en los aspectos éticos del *neuromarketing* ver Conill (2012); Conill y García Marzá (2012); y Feenstra y Pallarés Domínguez (2017).

(12) El concepto *datafication* fue acuñado por Kenneth Cukier y Viktor Mayer-Schöenberger en *Big Data*. *A Revolution that Will Transform How We Live*, *Work*, *and Think* (2013: 73-97). Como argumenta Van Dijck, se trata de un término vinculado con "the transformation of social action into online quantified data, thus allowing for real-time tracking and predictive analysis. Businesses and government agencies dig into the exponentially growing piles of metadata collected through social media and communication platforms, such as Facebook, Twitter, LinkedIn, Tumblr, iTunes, Skype, WhatsApp, YouTube, and free e-mail services such as gmail and hotmail, in order to track information on human behavior" (Van Dijck, 2014: 198). De este modo, se entiende la *dataficación* como "a legitimate means to access, understand and monitor people's behavior is becoming a leading principle, not just amongst techno-adepts, but also amongst scholars who see datafication as a revolutionary research opportunity to investigate human conduct" (Van Dijck, 2014: 198).

(13) César Hidalgo, Director of MIT's Collective Learning Group, está presentando y promocionando su propuesta de "Augmented Democracy" alrededor del mundo a través de TEDs y entrevistas en revistas especializadas, como la del MIT Technology Review. Además, recientemente ha lanzado, la web "Augmented Democracy. Exploring the Design Space of Collective Decisions" (https://www.peopledemocracy.com), donde explica su proyecto de democracia algorítmica, cuelga sus TEDs y entrevistas al respecto y lanza convocatorias de premios para recoger ideas sobre cómo diseñar e implementar en la práctica una "Augmented Democracy".

(14) El concepto fue acuñado por Adam Smith en la *Riqueza de las Naciones* (1793: 125) para etiquetar a los arquitectos y productores que aplican la máxima de todo para mí, nada para los demás, y que se preocupan ante todo de salvaguardar su estatus y protegerse de la masa a través de la política. No obstante, el concepto ha reducido su fuerza en las sucesivas traducciones. El concepto, que podría traducirse como "Maestros de la humanidad" o "Amos de la humanidad", fue traducido al español en 1794 y 1806 como "soberbio poderoso" (en singular) y en 2016 como "poderosos" (en plural).

(15) El informe examina el uso de algoritmos en 14 agencias gubernamentales neozelandesas.

(16) Como explica Bautista (2013), "La palabra idiota proviene del griego *idiotes*, para referirse a aquél que no se ocupaba de los asuntos públicos, sino sólo de sus intereses privados. La raíz *idio* significa propio. El vocablo idiota también es usado en latín y significa ignorante. Antaño, la conducta individualista era mal vista ya que, en general, el ciudadano poseía un sentido de pertenencia a su comunidad, por lo que se sentía en la disposición moral de participar en lo público" (2013: 16).

(17) Por ejemplo, la pobreza, la violencia ejercida hacia las mujeres o las limitaciones de acceso a Internet que sufren ciertos colectivos de personas discapacitadas o los adultos mayores.

(18) Los mejores docentes despedidos fueron rápidamente contratados por la educación privada.

(19) Como explica Jorge Serrano-Cobos (2016: 845), "Un *chatbot* es un *software* que interactúa con el usuario mediante una interfaz de conversación, diseñado para simular una conversación inteligente sin un ser humano presente".

(20) Los defensores de la *Democracia algorítmica* confunden el bien común con el interés universal. El bien común representa aquello que es bueno para una comunidad concreta, mientras que el interés universal, tal y como argumenta García Marzá (2004), está relacionado con lo justo, con aquello que es bueno para cualquier persona de cualquier comunidad.

(21) Hoy, la *ideología 2.0* de la comunicación en red (Baldi, 2017), se ha convertido en la *ideología 4.0* de la *conectividad digital*.

Bibliografía

Akrivopoulou, Christina M. y Garipidis, Nicolaos (eds.) (2013), *Digital Democracy and the Impact of Technology on Governance and Politics: New Globalized Practices*, Hershey, IGI Global; Information Science Reference.

Baldi, Vania (2017), "Más allá de la sociedad algorítmica y automatizada. Para una reapropiación crítica de la cultura digital", en *Observatorio*, Vol. 11 N° 3, pp. 186-198.

Bautista, Oscar D. (2013), *Ética para la ciudadanía*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.

Bostrom, Nick (2014), *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford, Oxford University Press.

Calvo, Patrici (2019a), "Etificación, la transformación digital de lo moral", en *Kriterion: Revista de Filosofía*, por publicar.

_____ (2019b), "Gobierno algorítmico: el neuroaprendizaje moral de las máquinas en la política y la economía", en *Neuroeducación moral y democracia*, Jesús Conill y Domingo García Marzá (eds.), Granada, Comares.

Cambell-Dollaghan, Kelsey (2016), "The Algorithmic Democracy: AI Is Changing How We Think, Debate, and Choose", s.l., Fast Company, https://www.fastcodesign.com/3065582/the-algorithmic-democracy.

Celik, Ferhat (2016), "Internet of Things as a Source of Future Marketing Tools", paper presented at the 7th Bachelor Thesis Conference, Enschede, The Netherlands, July 1st, http://essay.utwente.nl/70097/1/Celik%20Ferhat%20(2016)%20Internet%20of%20Things%20as%20a%20source%20of%20future%20marketing%20tools.pdf.

Chen, Xue-Wen y Lin, Xiaotong (2014), "Big Data Deep Learning: Challenges and Perspectives", en *IEEE Access*, Vol. 2, pp. 514-525, https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6817512.

Chomsky, Noam (2016), *Who Rules the World*, New York, Metropolitan.

Collective Learning Group (2019), Augmented Democracy. Exploring the Design Space of Collective Decisions, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, https://www.peopledemocracy.com.

Comisión Europea (2008), *Internet of Things in 2020: Roadmap for Future*, Brussels, European Technology Platform on Smart Systems Integration, https://docbox.etsi.org/erm/Open/CERP%2020080609-10/Internet-of-Things_in_2020_EC-EPoSS_Workshop_Report_2008_v1-1.pdf.

_____ (2009a), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Internet of Things: an Action Plan for Europe", Brussels, Comisión Europea, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC278&from=ES.

_____ (2009b), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Preparing for Our Future: Developing a Common Strategy for Key Enabling Technologies in the EU", Brussels, Comisión Europea, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0512&from=FR.

Conde, Aintzane; Arriandiaga, Ander; Sanchez, J. A.; Portillo, Eva; Plaza, S.; y Cabanes, I. (2018), "High-Accuracy Wire Electrical Discharge Machining Using Artificial Neural Networks and Optimization Techniques", en *Robotics and Computer-Integrated Manufacturing*, Vol. 49, pp. 24-38.

Conill, Jesús (2012), "Neuroeconomía y neuromarketing. ¿Más allá de la racionalidad maximizadora?", en *Guía Comares de neurofilosofía práctica*, Adela Cortina (ed.), Granada, Comares, pp. 39-64.

Conill, Jesús y García Marzá, Domingo (2012), "Neuroeconomía y neuromarketing", en *La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica*, J. Villafañe (dir.), Madrid, Pearson, pp. 143-163.

Dawkins, Richard (1982), *The Extended Phenotype: the Gene as the Unit of Selection*, Oxford, Oxford University Press.

De Schutter, Erik (2018), "Deep Learning and Computational Neuroscience", en *Neuroinformatics*, Vol. 16 N° 1, pp. 1-7.

Feenstra, Ramón y Pallarés Domínguez, Daniel (2017), "Debates éticos en torno al neuromarketing político: el avance tecnológico y su potencial incidencia en la formación de la opinión pública", en *Veritas: Revista de Filosofía y Teología*, N° 36, pp. 9-28.

García Marzá, Domingo (1992), *Ética de la justicia: J. Habermas y la ética discursiva*, Madrid, Tecnos.

_____ (2004), *Ética empresarial: del diálogo a la confianza*, Madrid, Trotta.

Habermas, Jürgen (1984), *Ciencia y técnica como "ideología"*, Madrid, Tecnos.

_____ (1987), *Teoría de la acción comunicativa, II: crítica de la razón funcionalista*, Madrid, Taurus.

Higham, Catherine F. y Higham, Desmond J. (2018), Deep Learning: an Introduction for Applied Mathematicians, https://arxiv.org/pdf/1801.05894.pdf.

Hirasawa, Toshiaki; Aoyama, Kazuharu; Tanimoto, Tetsuya; Ishihara, Soichiro; Shichijo, Satoki; Ozawa, Tsuyoshi; Ohnishi, Tatsuya; Fujishiro, Mitsuhiro; Matsuo, Keigo; Fujisaki, Junko; y Tada, Tomohiro (2018), "Application of Artificial Intelligence Using a Convolutional Neural Network for Detecting Gastric Cancer in Endoscopic Images", en *Gastric Cancer*, Vol. 21 N° 4, pp. 653-660, https://doi.org/10.1007/s10120-018-0793-2.

Iba, Hitoshi (2017), *Evolutionary Approach to Machine Learning and Deep Neural Networks: Neuro-Evolution and Gene Regulatory Networks*, Singapore, Springer.

Ikäheimo, Hannu-Pekka (2017), "The Algorithmic Democracy: How Did the Technological Transformation Lead to the Post-Truth Era?", en *The Next Era*, Helsinki, https://www.sitra.fi/en/articles/algorithmic-democracy-technological-transformation-lead-post-truth-era, 04-04-2017.

Jain, Sachin H.; Powers, Brian W.; Hawkins, Jared B.; y Brownstein, John S. (2015), "The Digital Phenotype", en *Nature Biotechnology*, Vol. 33 N° 5, pp. 462-463.

Johnston, Lachlan (2018), "There's an AI Running for the Mayoral Role of Tama City, Tokyo", en *Otaquest*, Tokyo, April 12, http://www.otaquest.com/tama-city-ai-mayor.

Llavina, Xantal (2015), "Ahora los medios compiten con sus audiencias", en *El Periódico de Catalunya*, Barcelona, 19 de noviembre, https://www.elperiodico.com/es/entrevistas-talento-digital/20151119/entrevista-jose-luis-orihuela-4686719.

Luna, Juan Pablo y Pérez Muñoz, Cristian (2018), "Democracia sin políticos? La engañosa fe en los algoritmos", en *CIPER: Centro de Investigación Periodística*, Santiago, 9 de mayo.

Marblestone, Adam H.; Wayne, Greg; y Kording, Konrad P. (2016), "Toward an Integration of Deep Learning and Neuroscience", en *Frontiers in Computational Neuroscience*, Vol. 10 Art. 94, pp. 1-41.

Masuda, Yoneji (1981), *The Information Society as Post-Industrial Society*, Washington, World Future Society.

Matsumoto, Tetsuzo (2018), *The Day AI Becomes God. The Singularity Will Save Humanity*, Cambridge, Media Tectonics.

Mayer-Schöenberger, Viktor; y Cukier, Kenneth (2013), *Big Data. A Revolution that Will Transform How We Live, Work, and Think*, London, John Murray Publishers.

National Intelligence Council (2008), Disruptive Civil Technologies: Six Technologies with Potential Impacts on US Interests out to 2025, Washington, NIC, https://fas.org/irp/nic/disruptive.pdf, 02-07-2018.

Nguyen, Anh M. (2017), *AI Neuroscience: Visualizing and Understanding Deep Neural Networks*, Wyoming, University of Wyoming.

O'Neal, Cathy (2016), *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, New York, Broadway Books.

Prins, Corien; Cuijpers, Colette; Lindseth, Peter L.; y Rosina, Mônica (eds.) (2017), *Digital Democracy in a Globalized World*, Northampton, Edward Elgar.

Quan-Haase, Anabel y Wellman, Barry (2005), "How Computer-Mediated Hyperconnectivity and Local Virtuality Foster Social Networks of Information and Coordination in a Community of Practice", paper presented at the XXV International Sunbelt Social Network Conference, Redondo Beach, California, February 16-20.

_____ (2006), "Hyperconnected Net Work: Computer-Mediated Community in a High-Tech Organization", en *The Firm as a Collaborative Community: Reconstructing Trust in the Knowledge Economy*, Charles Heckscher y Paul Adler (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 281-333.

Raskino, Mark (2011), Strategic Information Management for Competitive Advantage, Stamford, Gartner, https://www.gartner.com/en/documents/1851616.

Ritzer, George (1995), *Teoría sociológica contemporánea*, Madrid, McGraw-Hill.

Runciman, David (2018), *How Democracy Ends*, London, Profile Books.

Sáez, Cristina (2018), Augmented Democracy, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, http://lab.cccb.org/en/democracia-augmentada.

Saiz, Eva (2013), "La NSA infringió las normas de privacidad en miles de ocasiones", en *El País*, Madrid, 16 de agosto, https://elpais.com/internacional/2013/08/16/actualidad/1376631278_378738.html.

SAM (2018), SAM: Meet Your Politician of the Future, Wellington, s.e., http://www.politiciansam.nz.

Serpanos, Dimitrios y Wolf, Marilyn (2017), *Internet-of-Things (IoT) Systems: Architectures, Algorithms, Methodologies*, Cham, Springer.

Serrano-Cobos, Jorge (2016), "Tendencia tecnológica en Internet: hacia un cambio de paradigma", en *El profesional de la información*, Vol. 25 N° 6, pp. 843-850.

Smith, Adam (1793), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, A. Strahan and T. Cadell. Originally published in 1776.

Stats NZ (2018), Algorithm Assessment Report, Wellington, New Zealand Government, https://data.govt.nz/use-data/analyse-data/government-algorithm-transparency.

Sumpter, David (2018), *Outnumbered. From Facebook and Google to Fake News and Filter-Bubbles: the Algorithms that Control Our Lives*, New York, Bloomsbury.

Tolkien, John Ronald Reuel (1947), *The Lord of the Ring*, London, Allen and Unwin.

Van Dijck, José (2014), "Datafication, Dataism and Dataveillance: Big Data between Scientific Paradigm and Ideology", en *Surveillance and Society*, Vol. 12 N° 2, pp. 197-208.

_____ (2016), *La cultura de la conectividad: una historia crítica de las redes sociales*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Van Gerven, Marcel y Bohte, Sander (2018), Artificial Neural Networks as Models of Neural Information Processing, Lausanne, Frontiers Media.

Vayena, Effy y Gasser, Urs (2016), "Strictly Bioomedical? Stretching the Ethics of the Big Data Ecosystem in Biomedicine", en *The Ethics of Biomedical Big Data*, Brent D. Mittelstadt y Luciano Floridi (eds.), Cham, Springer, pp. 17-40.

Webb, Sarah (2018), "Deep Learning for Biology", en *Nature*, Vol. 554 Nº 7693, pp. 555-557, https://www.nature.com/articles/d41586-018-02174-z.

¿Qué es y para qué sirve un Laboratorio de Innovación Ciudadana? El caso del LABICxlaPaz

Jorge Resina

Jorge Resina
Profesor de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid. Es Doctor en Ciencia Política, Máster en Estudios Latinoamericanos y Licenciado en Ciencia Política y de la Administración por la misma universidad. Máster en Periodismo y Comunicación Social por la Universidad de Gales. Ha sido investigador visitante en la Universidad de California y la Universidad de Cambridge, y ha trabajado en la Secretaría General Iberoamericana, la Embajada de Bolivia en España y como consultor en la Organización de Estados Americanos.
Sus principales líneas de investigación son las instituciones y la participación ciudadana en América Latina y Europa del Sur.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España
E-mail: jresina@ucm.es

¿Qué es y para qué sirve un Laboratorio de Innovación Ciudadana? El caso del LABICxlaPaz

Los laboratorios ciudadanos se han convertido en una estrategia frecuente de los gobiernos para responder a nuevas demandas sociales. Asentados en principios de innovación abierta y gobernanza colaborativa, emergen como instituciones híbridas para la coproducción de políticas. Sin embargo, poco se sabe todavía sobre los rasgos que los definen y sobre su alcance. Este artículo tiene como objetivo aportar mayor conocimiento sobre lo que sucede al interior de estos espacios a través de una experiencia concreta: la cuarta edición de los Laboratorios de Innovación Ciudadana (LABIC) promovidos por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), celebrada en febrero de 2018 en Nariño, Colombia, y orientada a la construcción de políticas para la paz. Para ello, en primer lugar, se plantea una revisión teórica sobre la definición y las características de un laboratorio para, después, abordar el estudio de caso del LABICxlaPaz. La investigación se basa en trabajo de campo realizado en terreno durante los trece días que duró el laboratorio y refuerza la hipótesis de que, debido a su naturaleza experimental y desestructurada, la mayor potencialidad de estas iniciativas es agregar un valor social a soluciones tecnológicas innovadoras que de otra forma difícilmente se conseguiría, más allá de los resultados específicos en ocasiones limitados y también posibles por otros medios. Por último, a la luz de los hallazgos encontrados, se plantea una serie de reflexiones sobre sus puntos fuertes y sus limitaciones con el ánimo de estimular el debate.

Palabras clave: Participación Ciudadana; Innovación Administrativa; Gobernanza; Estudio de Casos; Colombia

What Is a Citizen Innovation Lab and What Is It For? The Case of LABICxlaPaz

Citizen Labs have become a frequent strategy of governments to respond to new social demands. Based on the principles of open innovation and collaborative governance, they emerge as hybrid institutions for the co-production of policies. However, we still know little about the features that define them and their scope. This article aims to provide more information about what happens inside these spaces through a specific experience: the fourth edition of the Laboratories of Civic Innovation (LABIC) promoted by the Ibero-American General Secretariat (SEGIB), held in February 2018 in Nariño, Colombia, and oriented towards the construction of policies for peace. First, a theoretical review about the definition and the characteristics of a laboratory is proposed, to later address the LABICxlaPaz case study.

Recibido: 24-09-2018 y 21-03-2019 (segunda versión). Aceptado: 28-03-2019.

Los laboratorios responden a una evolución de la participación política como una oportunidad para ensanchar la democracia y florecen en un entorno digital caracterizado por la emergencia de culturas cívicas.

The research is based on field work carried out during the thirteen days in which the laboratory took place and reinforces the hypothesis that, due to its experimental and unstructured nature, the greatest potential of these initiatives is to add a social value to innovative technological solutions that otherwise would hardly be achieved, beyond the specific results on limited ocassions and possible to achieve by other means. Finally, some reflections on its strengths and limitations are raised in order to stimulate the debate.

Key words: Citizen Participation; Administrative Innovation; Governance; Case Analysis; Colombia

Introducción

Los laboratorios de innovación ciudadana se han convertido en una práctica creciente de las instituciones públicas para solucionar problemas y necesidades de la ciudadanía. Surgidos de las limitaciones que tienen las propias instituciones para satisfacer nuevas demandas sociales en tiempos de ajuste presupuestario, se crean con el fin de mejorar la eficacia de las políticas y lograr mayor legimitidad institucional (Ostling, 2017).

Estos laboratorios responden a una evolución de la participación política como una oportunidad para ensanchar la democracia y florecen en un entorno digital caracterizado por la emergencia de culturas cívicas, como las de los *hacker* y los *makers*, y prácticas cooperativas, como el *software* de código libre, el *per-to-per* o el *do-it-yourself*, que redimensionan el debate sobre la naturaleza y la gestión de los bienes comunes.

Diversas experiencias de la última década aportan información sobre aspectos generales de estos espacios, orientados a tratar problemas complejos mediante la inclusión de una pluralidad de actores y la promoción de inteligencia colectiva. Sin embargo, a pesar de las expectativas, menos se sabe sobre qué sucede cuando se producen y cuál es su efecto, si sirven para impulsar procesos de transformación real o si replican una lógica más convencional de proyectos. En ese sentido, es necesario seguir investigando casos concretos que aporten un conocimiento más detallado sobre su funcionamiento y alcance (Timeus y Gascó, 2018).

En esa línea, el objetivo de esta investigación es indagar sobre los procesos y las repercusiones que generan este tipo de laboratorios. Como hipótesis de partida se plantea que su naturaleza experimental y abierta favorece la creación de redes de actores y origina interacciones colaborativas que permiten crear un valor social en la solución

de los problemas que de otra manera no se daría, más allá que esas soluciones pudieran conseguirse también por otros medios.

Para abordar dicho objetivo el artículo se centra en una experiencia concreta: los Laboratorios de Innovación Ciudadana (LABIC) promovidos por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), a través del estudio de caso de su cuarta edición celebrada en febrero de 2018 en el Departamento de Nariño, Colombia, una de las regiones más conflictivas del país después de los Acuerdos de Paz de La Habana.

La estructura que plantea el trabajo es la siguiente: el primer apartado define qué es un Laboratorio de Innovación Ciudadana y expone sus principales características y los fundamentos teóricos en los que se basa; el segundo presenta la metodología empleada, contextualiza el estudio de caso propuesto y describe las distintas iniciativas que formaron parte del LABICxlaPaz; el tercero analiza las dinámicas y las interacciones surgidas, así como el resultado final al que llevaron. Por último, a la luz de este análisis, se plantea una discusión, sobre los puntos fuertes y las limitaciones de un laboratorio y se concluye con una reflexión que tiene como propósito dejar el debate abierto.

1. Aproximación teórica: Los Laboratorios de Innovación como institución híbrida

1.1 Caracterización de un Laboratorio de Innovación Ciudadana

Los laboratorios de innovación ciudadana son un concepto escurridizo[1]. Prácticas similares han recibido distintos nombres y, al mismo tiempo, tampoco existe un tipo ideal que lo caracterice. Esto se debe a que cada laboratorio puede considerarse como único al tener sus propias características, estructura y objetivos. Acotarlo es una tarea complicada, pero también necesaria a riesgo que se produzca un estiramiento conceptual que designe de la misma manera prácticas que poco tienen que ver entre sí o que termine convertido en un concepto mágico, vacío de contenido (McGann, Blomkamp y Lewis, 2018; Acevedo y Dassen, 2016; Pollitt y Hupe, 2011).

Gascó Hernández, Sandoval Almazán y Gil García (2017) han distinguido entre aquellos laboratorios de innovación que se crean dentro del sector público a modo de organizaciones experimentales (*i-labs*), como el Nesta en Reino Unido o el Mindlab en Dinamarca, y aquellos otros que se constituyen como plataformas colaborativas entre múltiples actores y que toman lugar en contextos de la vida real a través de proyectos específicos y actividades constructoras de

comunidad (*living labs*). Dentro de estos últimos diferencian entre los que están enfocados a crear un ecosistema de innovación orientado a la mejora de las empresas privadas y las organizaciones públicas como tal y los que se centran en la ciudadanía y la democratización de la innovación, a los que denominan propiamente laboratorios ciudadanos.

En un sentido parecido, Freire (2017) distingue entre innovación social, vinculada al mundo empresarial, e innovación ciudadana, que se diferencia de la primera por entender la innovación como un proceso colectivo que parte de la capacidad humana innata de innovar y que tiene un enfoque inclusivo y situado. De esa forma, un laboratorio de innovación ciudadana se caracteriza por incorporar a toda la ciudadanía a participar, y no solo a los expertos -cambiando el diagnóstico por la escucha-, se adapta a los contextos locales, integra distintos tipos de saberes -no solo los tecnológicos-, e incluye el punto de vista de los afectados.

Como señala Franz (2015), estos laboratorios son un instrumento de inclusión ciudadana que, por su naturaleza cooperativa y de conformación mutua, requiren cierto nivel de flexibilidad y una sensibilidad especial cuando se implementan. De ahí que en este trabajo se opte por no trazar una distinción estricta entre los diferentes intentos institucionales de crear laboratorios de innovación, siempre y cuando tengan una finalidad democratizadora, orientada a reconstruir y reforzar el músculo cívico (Russon Gilman, 2016).

Tienen en común que emegen con mayor fuerza tras la crisis económica de 2008 como propuesta alternativa que acelera la búsqueda de nuevas vías en las que la creatividad y la innovación son pilares de creación de riqueza (Bason, 2018; Castells, 2017). Su surgimiento se debe tanto a la necesidad democrática de responder con pragmatismo a situaciones cada vez más complejas (Hassan, 2014; Fung, 2006), como a la adaptación de las instituciones a la tecnología, la emulación y la legitimación del cambio con nuevos saberes (Tõnurist, Kattel y Lember, 2017). Los *Labs* se encuentran así "en el camino para llegar a ser omnipresentes dentro de la infraestructura social de las organizaciones públicas modernas" (McGann, Blomkamp y Lewis, 2018: 2).

Sin embargo, un problema frecuente es dónde ubicarlos. Un dilema radical, en expresión de Mulgan (2014: 8), ya que, por un lado, si quieren ser una alternativa coherente necesitan funcionar por fuera del *statu quo*, pero, por el otro, corren el riesgo de ser ignorados

Lo importante es que los laboratorios suponen un cambio de perspectiva que incorpora la idea de heterogeneidad y permite crear confianza y construir con base en la misma.

y marginalizados). Schuurman y Tõnurist (2017) consideran que, como agentes de cambio, deben estar estructuralmente separados del resto del sector público al ser "islas de experimentación" que necesitan cierto nivel de autonomía para probar y testar.

El tamaño que tenga un *Lab* es otra cuestión a resolver. Según los estudios de Tõnurist, Kattel y Lember (2017), los más pequeños son más operativos y ágiles y los participantes tienen un contacto más directo, lo que permite generar mayor confianza, cooperación y empatía. Además, al no competir con la organización principal es más probable conseguir cambiar normas y hacer que las innovaciones se repliquen a gran escala.

Si bien, tal como sucede con otras experiencias deliberativas, para que un *Lab* no quede solo en un intento esporádico sino que enraíce dentro del correspondiente nivel de gobierno, requiere de voluntad política y capacidad de institucionalización (Fagotto y Fung, 2014). Para Mintrom y Luetjens (2016) se trata de una paradoja: son creados como parte de un sistema, pero están ahí para desafiarlo. En suma, se trata de conjugar dos lógicas distintas, una más desestructurada y otra que tiende hacia la rutinización: "Los espacios de creación son de experimentación, improvisación y desenfreno. Las instituciones promueven la regularidad, la certeza y el orden. ¿Significa esto que el encuentro entre ambos resultará inevitable y finalmente inestable? ¿Qué tipo de arreglos híbridos se negocian y emergen a través de estos encuentros? ¿Cómo mantienen la autonomía los espacios de creación de modo que pueden tratar con las instituciones en sus propios términos?" (Braybrooke y Smith, 2018).

La respuesta que se está dando a estos encuentros es la de considerar a los laboratorios una institución híbrida, que sea capaz de moverse en el espacio entre ambas lógicas. Lee (2014) estima que esto puede tener incluso un efecto positivo, ya que la combinación entre uniformidad de roles y responsabilidades, informalidad en la participación del gobierno y suavización de reglas y obligaciones legales, lejos de debilitar el compromiso de los participantes con las metas comunes, puede reforzarlo.

Como coincide en señalar la bibliografía sobre el tema, lo importante es que los laboratorios suponen un cambio de perspectiva que incorpora la idea de heterogeneidad y permite crear confianza y construir con base en la misma (Lee, 2014; Hassan, 2014; Carstensen y Bason, 2012). A diferencia de un *workshop* o de otras actividades en las que se involucra a la ciudadanía, un *Lab* tiene una noción muy

abierta de experimentación, en la que la mirada de los afectados se complementa con actores diversos que aportan nuevas ideas y distintos tipos de conocimiento a la construcción de una problemática. Como concluyen Carstensen y Bason (2012) no se trata solo de encontrar buenas soluciones para la gente sino hacerlo con la propia gente (2012: 6).

Un aspecto importante de los *Labs* es, por tanto, quiénes participan. Según distintos autores, tendrían que formar parte, al menos, la ciudadanía y alguna organización pública (Voorberg, Bekkers y Tummers, 2015) y estar involcradas no solo personas con distintas epistemologías sino también *practitioners* (Hagy, Morrison y Elfstrand, 2017). La forma de involucrar a los ciudadanos no siempre es fácil, ya que en muchas ocasiones se produce un sesgo de la participación entre aquellos que más experiencia tienen en este tipo de prácticas, quienes militan en alguna organización o tienen mayor conocimiento técnico y quienes no, que por lo demás suelen ser también los más vulnerables (Ganuza y Francés, 2011; Brugué, Font y Gomà, 2003). Tampoco es, en ocasiones, el contacto con los funcionarios públicos, acostumbrados a otras dinámicas y pautas de conducta, lo que puede convertirse en un escollo importante (Bason, 2018). Ello obliga a los diseñadores de estos espacios a pensar distintas fórmulas de reclutamiento ciudadano y participación que permitan dar cabida a una pluralidad de voces y equilibrar puntos de vista (Fung, 2006). Del mismo modo, qué espacios físicos se elijan y qué tan amigables sean para poder interactuar de una manera distendida y que propicie el diálogo, son otros de los condicionantes a tener en cuenta (Kanter, 2006; Kao, 2002).

Qué sucede dentro de un laboratorio tiene mucho que ver con que se creen las condiciones para ese diálogo y cómo se gestionen las emocionalidades, en tanto que moviliza una gran cantidad de conocimientos orientados a sustentar el procomún (Martins, Fressoli y Lafuente, 2017). La colaboración entre los actores es, por tanto, la clave que va a marcar su capacidad para prototipar nuevas prácticas sostenibles (Binder y Brandt, 2008: 128). En ese sentido, el prototipado se entiende como "un sitio de experimentación, conocimiento, producción y mejora (incluso a través del fallo)" que permite hacer "exploraciones materiales" para lograr "un ensamblaje emergente y complejo de cosas sociales y técnicas" (Smith, 2018: 6).

Esta cultura del prototipado genera nuevas normas y rutinas, más abiertas y colaborativas, pero también nuevos retos. Una de las

cuestiones recurrentes que se plantean es cuál es el alcance de los *Labs*, ya que si bien se constituyen como espacios de experimentación y aprendizaje, también lo son de búsqueda concreta de soluciones en términos de política pública. Como señala Rey (2018), separar ambas funciones y centrarse solo en la primera tiene sus riesgos, pues se trata de espacios que también han de actuar con pragmatismo y llegar a resultados tangibles, lo que obliga a "encontrar un equilibrio entre el objetivo aprendizaje (proceso) y el de solución con impacto de problemas reales (resultados)". Sucede con frecuencia que los *Labs* son muy buenos para catalizar ideas, pero no tanto para lograr resultados específicos (Nissen, 2006). Otra de las grandes interrogantes es si los prototipos son fácilmente escalables a otros niveles de gobierno y con qué grado de éxito pueden replicarse en contextos diferentes (Smith, 2018: 6).

Tomando en cuenta estas condicionantes y la necesidad de seguir testando la práctica sostenida y el alcance de los laboratorios en el tiempo, estos espacios híbridos se han ido constituyendo sobre dos grandes pilares teóricos: por un lado, con base en una noción de gobernanza de tipo colaborativa, donde ciudadanía y empleados públicos partipan en el codiseño y la coproducción de políticas; por el otro, en procesos de innovación ciudadana, donde la innovación pública adquiere una renovada importancia adaptando prácticas de innovación social y abierta.

1.2 Pilares en los que se asienta: Gobernanza Colaborativa e Innovación Abierta

En un contexto en el que la Administración Pública se piensa a sí misma (Brugué, 2004), se impulsan procesos de Gobierno Abierto (Güemes y Ramírez Alujas, 2013) y se retoma la preocupación por mejorar y transformar las funciones de la burocracia (Osborne y Gaebler, 1992), aprendizajes como los presupuestos participativos y el abanico de posibilidades tecnológicas provocan que los ciudadanos no se conformen con votar y reclamen ser parte activa de la toma de decisiones e involucrarse en los asuntos públicos que les conciernen (Noveck, 2009).

La gobernanza colaborativa surge así como una estrategia para tratar problemas complejos con una pluralidad de actores, que incluye a los interesados y a los expertos (Koski ...[et al], 2018; Emerson y Nabatchi, 2015). No basta con que exista heterogeneidad, sino que también es necesario que se resuelvan las asimetrías y se asegure

Esta estrategia emerge además íntimamente relacionada con la noción de gobernanza policéntrica para la gestión de bienes comunes, asentada en tres grandes ejes: compromiso con base en principios, motivación compartida y unión de capacidades.

Aunque la innovación en el sector público no es algo nuevo, sí lo es ese enfoque más consciente y sistemático que se le está dando con base en procesos de co-creación y co-diseño que tienen como centro a las personas.

una representatividad equitativa (Clark, 2018). Para ello, el gobierno tiene que ejercer como "habilitador cívico" que permita reforzar las capacidades de la ciudadanía (Sirianni, 2009: 1). De esta forma, la gobernanza colaborativa indica "un modo específico de interacción que es deliberativa, multilateral, que busca el consenso y que está orientada hacia la producción conjunta de resultados y soluciones" (Ansell y Torfing, 2018). En términos de relación Estado-sociedad, esta interacción permite reforzar el enraizamiento estatal, legitimar su acción y favorecer la coproducción de políticas (Evans, Huber y Stephens, 2014).

Esta estrategia emerge además íntimamente relacionada con la noción de gobernanza policéntrica para la gestión de bienes comunes (Carlisle y Gruby, 2017), asentada en tres grandes ejes: compromiso con base en principios, motivación compartida y unión de capacidades (Emerson y Nabatchi, 2015: 27). Ello genera una revalorización de la idea de los comunes (Rendueles y Subirats, 2016; Bollier, 2014) y la creación de un nuevo *ethos* público que se nutre de diversas prácticas contemporáneas relacionadas con las culturas de apertura *hacker* y *software* de código libre (Delfanti, 2013; Yu y Robinson, 2012), de la riqueza de las redes digitales (Benkler, 2006) y de compartir conocimientos y habilidades técnicas de los *makers* (Di Roma, Minenna y Scarcelli, 2017; Morel y Le Roux, 2016).

Torfing y Triantafillou (2016) han señalado que estas nuevas formas de gobernanza favorecen procesos de innovación con potencial para crear prácticas creativas que de otra manera serían muy difíciles de lograr. A ese respecto, entienden la innovación como "un proceso intencional, pero intrínsecamente contingente, que implica el desarrollo y la realización de ideas nuevas y creativas que desafían los conocimientos tradicionales y rompen con las prácticas establecidas en un contexto particular" (2016: 7).

Aunque la innovación en el sector público no es algo nuevo, sí lo es ese enfoque más consciente y sistemático que se le está dando con base en procesos de co-creación y co-diseño que tienen como centro a las personas (Bason, 2018: 4). Ello ha renovado el interés por estudiar la importancia del Estado como promotor de innovación -y no solo como agente subsidiario de los fallos del marco- y su papel activo para corregir desigualdades (Mazzucato, 2013). Si bien se trata más de un proceso gradual que de un cambio abrupto (Osborne y Brown, 2011), en apenas una década la innovación ha pasado de estar en los márgenes a tener una posición central dentro de las instituciones (Nesta, 2014: 8).

Esto se debe, en buena medida, al impulso propiciado por nuevas prácticas de innovación abierta (Von Hippel, 2005; Chesbrough, 2003; Sawhney y Prandelli, 2000) que a pesar de provenir originalmente del mundo privado han encontrado su propia traslación en lo público (Schuurman y Tõnurist, 2017: 7) inspirando procesos de innovación colaborativa (Gascó Hernández, Sandoval Almazán y Gil García, 2017) en los que la creatividad y la creación de nuevas ideas se producen a través de la colaboración abierta entre personas de distintos bagajes, con diferentes perspectivas, conocimientos y experiencias (Bergvall-Kareborn ...[et al], 2009).

Es por este origen privado que se ha remarcado la importancia de cambiar el entorno en el que se aplica la innovación y de vincular la innovación pública a la democracia (Schuurman y Tõnurist, 2017; Carstensen y Langergaard, 2014), encontrando en ello una oportunidad para crear un tipo de innovación ciudadana con capacidad para "ensanchar/ampliar nuestras oportunidades para una reforma democrática genuina" (Girouard y Sirianni, 2014: 2). Junto a esta mayor implicación ciudadana y compromiso cívico, se espera también de estos procesos políticas públicas más eficaces, con soluciones reales a problemas complejos (Voorberg, Bekkers y Tummers, 2015: 1346).

2. Estudio de caso: el LABICxlaPaz

2.1 Relevancia del estudio de caso y metodología

El Laboratorio de Innovación Ciudadana por la Paz (LABICxlaPaz) cuenta con varias características que lo hacen especialmente interesante para su estudio:

- Se trata del cuarto laboratorio a nivel iberoamericano impulsado por el programa de Innovación Ciudadana de la SEGIB, lo que supone afrontar las limitaciones y los dilemas surgidos en ediciones anteriores, en especial en lo referido al trabajo en el territorio, la colaboración con las comunidades de afectados y la viabilidad de proyectos y prototipos.

- Su carácter temático, orientado a diseñar e implementar políticas sostenibles que fomenten y refuercen la cultura de paz, generando lazos sociales que permitan no solo impulsar el desarrollo económico sino también construir comunidad.

- El contexto y el lugar de celebración. El laboratorio se celebra en Colombia apenas año y medio después de la firma de los Acuerdos de Paz de La Habana, más en concreto en Nariño, una de las regiones de mayor diversidad humana del país, pero también de mayor complejidad, marcada aún por la violencia y las desigualdades[2].

Lo genuino del LABIC es que es itinerante, al celebrarse en distintos lugares de Iberoamérica y con la participación de personas de toda la región.

- El equipo de gobierno de Nariño, distinguido por sus políticas de Gobierno Abierto con el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana y con el reconocimiento de la *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto) como uno de los cinco gobiernos más participativos y transparentes del mundo.

- La participación de varias instituciones. Además de la SEGIB y de la Gobernación de Nariño, el laboratorio contó con el involucramiento de la Alta Consejería para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad de Colombia y la colaboración de Medialab-Prado y Zaragoza Activa (España), Instituto del Procomún (Brasil), SantaLab (Argentina) y el Centro Nansen para la Paz y el Diálogo (Noruega).

El trabajo de campo abarcó los 13 días que duró el LABICxlaPaz, del 13 al 25 de febrero de 2018. Como metodología principal se empleó la observación participante, que incluyó la redacción de notas etnográficas y la celebración de entrevistas abiertas a los participantes durante distintos momentos del laboratorio, con el fin de apreciar su dinámica y evolución, manteniendo siempre la representatividad estructural acorde a las distintas figuras que tomaron parte del mismo: coordinadores, mentores, promotores, colaboradores, mediadores y comunidad.

El análisis se estructuró en tres dimensiones. La primera explora cuál es perfil y las motivaciones de los participantes; la segunda indaga en las dinámicas de trabajo que se generan, así como el tipo de comunicación que se establece al interior de los grupos y en su contacto con las comunidades; por último, la tercera dimensión estudia cómo es el proceso de producción de los prototipos.

2.2 Descripción del LABICxlaPaz

Los Laboratorios de Innovación Ciudadana de la SEGIB surgieron inspirados en la metodología de Interactivos? de Medialab-Prado y su filosofía de prototipado colaborativo y experimentación creativa[3]. A diferencia de otros laboratorios, con un enfoque más localizado y permanente, lo genuino del LABIC es que es itinerante, al celebrarse en distintos lugares de Iberoamérica y con la participación de personas de toda la región. Antes del LABICxlaPaz se habían celebrado tres ediciones en Veracruz (México, 2014), Río de Janeiro (Brasil, 2015) y Cartagena de Indias (Colombia, 2016).

La vida de estos laboratorios ha supuesto en sí un proceso progresivo de aprendizaje y cambios en cada edición. Por ejemplo, los dos primeros LABIC no contaron con una temática específica, y en

el primer caso tampoco se trabajó con las comunidades locales[4]. Fue en el segundo, en Río de Janeiro, cuando los participantes del laboratorio comenzaron a desplazarse a distintos lugares de la ciudad para interactuar con sus habitantes y testar sus prototipos. En Cartagena de Indias se dio un paso más, ya no solo los participantes acudían al territorio sino que también las propias comunidades de afectados iban al laboratorio. El reto en Nariño fue que el propio laboratorio ocurriese en el territorio, de forma que parte del trabajo de los proyectos se celebrase directamente en las zonas donde viven las comunidades.

Al igual que en ediciones anteriores, el LABICxlaPaz comenzó con una convocatoria pública internacional para presentar proyectos. Una vez seleccionados, se abrió una nueva llamada para colaboradores. Los criterios de selección de los proyectos se basan en la calidad, relevancia y viabilidad de la propuesta, y los de los colaboradores en el perfil requerido para cada proyecto dependiendo de sus características (más técnico, más creativo, más social, etc.), además se intenta que al menos el 50% de las personas sean del país donde se va a celebrar.

En Nariño se presentó un total de 290 propuestas, de las que se seleccionaron 10 proyectos, y 750 personas, de las que se eligieron 90 colaboradores. De esta forma cada iniciativa contó con al menos 10 personas (los promotores del proyecto más nueve colaboradores).

La tipología de participantes de un Laboratorio de Innovación Ciudadana es:

- Los coordinadores: se encargan de convocar el laboratorio y de coordinar todo el proceso, así como la logística, de organizar al resto de los participantes y de mantener el contacto con las instituciones y comunidades locales.

- Los mentores: su función es acompañar a los distintos grupos, orientarlos, dinamizarlos si se atascan e intervenir en caso de conflicto.

- Los mediadores: son personas del lugar donde se celebra el laboratorio y tienen como función servir de enlace entre los grupos y las comunidades de afectados, favoreciendo las condiciones para el diálogo.

- Los promotores: son quienes propusieron uno de los proyectos seleccionados, en algunos casos es una sola persona, en otros puede ser un grupo o un colectivo.

- Los colaboradores: son las personas que se postularon y resultaron elegidas para colaborar en alguno de los proyectos seleccionados.

Como particularidad en Nariño se contó también con la participación de una "metamentora" para los temas de paz, proveniente del Centro Nansen para la Paz y el Diálogo de Noruega, que además de acompañar a los grupos, organizó un taller de capacitación para la comunidad local sobre la importancia de la escucha y el diálogo. La mediación tuvo el apoyo del equipo del Centro de Innovación Social de Nariño (CISNA), dependiente de la Gobernación, institución que tuvo también un rol fundamental en la coordinación del laboratorio como contraparte local.

Los diez proyectos seleccionados se agrupan en torno a tres grandes ejes: derechos humanos, desarrollo rural y educación. Su descripción más específica es:

I. Derechos Humanos

• Tecnología, cuerpos y autonomía: Metodologías para la generación de prótesis en código abierto:

- Problemática: construir prótesis en 3D de código libre a un coste 600 veces inferior de lo que marca el mercado.
- Comunidad de afectados: personas mutiladas por causa del conflicto y la violencia.

• Sumak Kawsay: Indígenas constructores de paz para el buen vivir:

- Problemática: dotar de herramientas que permitan eludir el narcotráfico y la violencia, basándose en el aprendizaje de la comunidad indígena Inga, que en la década de los 90 fue capaz de reconvertir su actividad agrícola para evitar el cultivo de amapola.
- Comunidad de afectados: comunidades indígenas vulnerables al cultivo de sustancias que puedan derivar en redes de narcotráfico.

• Araneae: aprendizaje en red para la paz:

- Problemática: crear una plataforma virtual con recursos digitales para organizar movilizaciones sociales, generar redes y visibilizar demandas.
- Comunidad de afectados: activistas y defensores de derechos humanos.

• Telas de araña: recuperando el tejido social:

- Problemática: recuperar la memoria histórica a través de la producción de un libro de vivencias.
- Comunidad de afectados: mujeres afrodescendientes víctimas del conflicto.

II. Desarrollo Rural

• Diseño colaborativo de un biodigestor con comunidades indígenas de Nariño:

- Problemática: construir un biodigestor de energía renovable a través de residuos, que genere autonomía energética y protección ambiental.
- Comunidad de afectados: comunidades rurales con problemas de provisión energética.

• Microaspersores con materiales de bajo coste: Aspersores de paz:

- Problemática: instalar aspersores con materiales reciclables de bajo coste.
- Comunidad de afectados: campesinos de zonas rurales con problemas de riego.

• Atrapanieblas: agua sustento de paz:

- Problemática: desarrollar un sistema de bajo coste que a través de una malla convierta la niebla en agua potable.
- Comunidad de afectados: comunidades rurales con problemas de abastecimiento de agua.

III. Educación

• LudoTECa ciudadana: Urbanotopías de la infancia:

- Problemática: crear una ludoteca basada en la creación colaborativa de juguetes con dispositivos tecnológicos y con medios audiovisuales.
- Comunidad de afectados: niñas y niños excluidos o en riesgo de exclusión.

• Plataforma Virtual para Profesores en Áreas Remotas: plataforma online para apoyo académico comunidad educativa:

- Problemática: diseñar una plataforma educativa online.
- Comunidad de afectados: comunidad educativa de áreas remotas afectadas por el conflicto.

• La Ventana:

- Problemática: crear un kit de transmisión de televisión infantil que use el video participativo como método de convivencia, registrando la propia vivencia de los niños como desplazados.
- Comunidad de afectados: niñas y niños desplazados por el conflicto.

Un laboratorio de innovación ciudadana pone en contacto a comunidades de afectados que tienen necesidades concretas con personas que aportan ideas para resolverlas y una serie de colaboradores que, con su conocimiento técnico, ayudan a hacerlas viables.

3. Análisis: resultados y principales hallazgos

Un laboratorio de innovación ciudadana pone en contacto a comunidades de afectados que tienen necesidades concretas con personas que aportan ideas para resolverlas y una serie de colaboradores que, con su conocimiento técnico, ayudan a hacerlas viables. Que se propicie la colaboración entre estos actores y se consiga resolver el problema con una solución replicable y de bajo coste, marca no solo el grado de éxito del laboratorio sino su utilidad y su capacidad para generar legitimidad, eficacia y eficiencia como espacio institucional productor de políticas.

En ese sentido, el estudio del LABICxlaPaz requiere analizar: por un lado, cómo fueron las interacciones al interior de los grupos, su comunicación, si hubo escucha y diálogo, cómo se negociaron y fijaron objetivos, cómo se desarrolló la labor de los mentores, qué supuso el contacto con las comunidades y si en última instancia se produjeron o no prácticas colaborativas; y, por el otro, qué resultados se generaron, qué aportó el proceso al diseño del prototipo, en qué medida hubo cabida para la experimentación, si cambiaron, se modificaron o adaptaron las propuestas iniciales, y si fue capaz de responder a las necesidades de los afectados.

3.1 El perfil de los participantes

El laboratorio estableció su sede en Pasto, capital de Nariño, en un espacio común donde cada grupo contaba con su propia mesa, pero que al ser abierto les permitía interactuar con los otros[5]. Los dos primeros días estuvieron dedicados a que los participantes se conociesen, tuvieran una toma de contacto inicial y que los coordinares dieran unas pautas generales sobre cuál iba a ser la mecánica y las distintas fases de trabajo. A partir del tercer día los grupos comenzaron a entrar en contacto con las comunidades de afectados y, en algunos casos, a desplazarse al territorio.

Un elemento fundamental durante todo el laboratorio fue el papel de las emociones. Ello se debe, en parte, a la juventud generalizada de los participantes. Para muchos de ellos se trataba de una experiencia vital que les permitía desarrollarse tanto personal como profesionalmente. Un ejemplo que ilustra bien esto es el promotor de Microaspersores, un joven nariñense cuyo proyecto se había basado en su trabajo de fin de grado, quien aseguraba que participar en el LABICxlaPaz "me ha cambiado la vida, esto es un sueño". Este protagonismo de las emociones permitió que pronto se generase

confianza mutua entre los promotores y los colaboradores de los proyectos, pero también provocó que en ciertos momentos de dificultades los mentores tuviesen que intervenir para evitar que los ánimos decayesen.

Otro rasgo notable es que del total de los 90 colaboradores el 92% contaba con estudios universitarios terminados, el 6% estaba integrado por estudiantes en su último año de grado y tan solo el 2% no tenía estudios superiores. Por ramas profesionales, la mayor presencia fue de ingenieros (27%), diseñadores industriales y gráficos (16%), comunicadores (11%) y artistas (8%). Por géneros, la distribución fue 59% mujeres y 41% hombres y por lugar de origen estuvieron presentes 11 países: Colombia (63,3%), Brasil (8,8%), México (8,8%), España (5,5%), Ecuador (4,4%), Uruguay (2,2%), Venezuela (2,2%), Argentina (1,1%), Honduras (1,1%) y Panamá (1,1%). En cuanto a cómo habían conocido la convocatoria del laboratorio, por lo general se enteraron a través de las redes sociales y de amigos que habían participado en ediciones anteriores. También había algunos casos de personas que repetían y que ya habían estado en otros LABIC.

3.2 La dinámica de trabajo al interior del Laboratorio

Todos los grupos tuvieron una evolución similar en su dinámica de trabajo, que puede caracterizarse en tres fases:

1) *Fase de excitación inicial*: es la fase del encuentro y de (re)conocerse. Se presentan y comparten cuáles son sus experiencias, de dónde vienen y qué les motivó a participar. El promotor de cada iniciativa detalla más su propuesta a los colaboradores y comienzan a surgir las primeras ideas sobre cómo llevar a cabo el proyecto y cómo mejorarlo, qué puede aportar cada uno. También se producen debates más utópicos sobre el fondo de los proyectos. Es el momento de soñar.

2) *Fase de crisis*: la excitación inicial va descendiendo y, a medida que avanzan los días, hay que ir concretando el proyecto y empiezan a aparecer los primeros problemas y los grupos comienzan a atascarse. Las principales complicaciones surgen como producto de:

- La comunicación interna del grupo: aunque por lo general se produjo una comunicación bastante horizontal, en algunos casos aparecieron barreras que dificultaron un diálogo fluido debido a:

a) El liderazgo del promotor, ya fuese por exceso o por defecto; cuando su figura se convirtió en demasiado importante, se generaron desequilibrios internos en el grupo y los colaboradores empezaron

a sentirse molestos o alejados del proyecto; en sentido contrario, la ausencia de liderazgo por parte del promotor provocó que el grupo tuviese dificultades para saber por dónde y cómo seguir.

b) La diferencia generacional; como se ha señalado, la mayoría de los participantes era gente joven, lo que provocó que surgieran problemas con algunos de mayor edad que se encontraban en otro momento profesional, con otras motivaciones y menos habituados a las lógicas horizontales que demanda un laboratorio.

c) La creación de conversaciones circulares; cuando el debate sobre el fondo del proyecto no se cerraba y se seguía reflexionando sobre cuestiones más generales, se terminaba perdiendo la noción de cuáles eran las necesidades concretas de los afectados y cuáles los objetivos específicos de la inciativa.

- El contacto con la comunidad: debido a que hasta el tercer día de laboratorio los grupos no empezaron a trabajar con las comunidades de afectados, esto generó un choque de realidad para prácticamente la mayoría. Para algunos grupos supuso incluso que tuvieran que replantearse el proyecto, debido a la distancia entre su propuesta y las particularidades y necesidad concretas de los afectados.

- La realización del prototipo: a medida que los grupos adquirían consciencia de que el tiempo y los recursos eran limitados, de que había que coordinar tareas y de que se tenía que avanzar para desarrollar un prototipo físico y probarlo, afloraron los nervios. Todos los grupos, sin excepción, sufrieron este agobio. Además, en aquellos casos en los que fueron mayores las dos primeras barreras señaladas (comunicación interna, contacto con la comunidad), también fue más difícil adaptar y concretar el diseño del prototipo.

Para poder salir de esta fase, los tres mentores con los que contó el laboratorio tuvieron un papel clave para orientar a los grupos y avanzar. Su labor se centró en dinamizar los grupos, acompañarlos y ayudarles cuando fuese necesario, pero sin formar parte del mismo, sino más bien como una figura de apoyo. Su presencia era intermitente y acudían e intervenían la mayoría de las veces cuando el propio grupo les requería. Ese carácter intermedio (ni dentro ni fuera) suscitó ciertos problemas. Por un lado, levantó suspicacias por parte de algunos partipantes que entendían que eran ajenos al proyecto y/o que querían imponer directrices; por el otro, sucedió justo lo contrario, algunos participantes esperaban que llegaran al grupo para que resolviesen todos los problemas. En relación con las barreras su acción se centró sobre todo en:

La comprensión compartida de qué suponía el prototipo y cuál era su alcance específico fue fundamental para que todos los miembros del grupo se involucrasen y surgiera la colaboración.

- Equilibrar el diálogo con el fin de lograr que la comunicación se diese en plano horizontal: para ello, la intervención consistió en neutralizar aquellas voces que monopolizaban más la palabra y dar el turno a los que menos hablaban, fomentando la escucha, para que esas personas pudiesen exponer todos sus argumentos. Esto se logró a través de interpelaciones directas a esas personas "¿qué opinas sobre…?", "me interesa escuchar tu opinión sobre", y de frenar las interrupciones por parte de quienes más hablaban, "un momento, me interesa escuchar lo que dice [esta persona]", "quiero escuchar su argumento completo".

- Desbloquear la parálisis emocional. Sobre todo después del contacto con las comunidades los grupos entraron en cierta parálisis, reflexionando sobre cómo seguir y cómo tratar con la comunidad. En algunos casos fueron incluso los propios grupos los que pidieron ayuda sobre cómo actuar. En ese sentido, los mentores trabajaron la empatía para que se pusieran en la piel de los afectados y que comprendieran el impacto que supone que, de repente, un grupo de diez personas -algunas de ellas de fuera del país- irrumpan en un territorio.

- Direccionar el prototipo. Los mentores incidieron en la necesidad de que los grupos "bajaran a tierra" el prototipo y que avanzasen en el diseño, incluso si ello suponía cambiar algunos de los presupuestos iniciales. Para ello, utilizaron una combinación de técnicas de *design thinking* con un método socrático de preguntas y respuestas para, de esa forma, también reconducir las conversaciones circulares y situar el diálogo en cuestiones más concretas sobre cómo solucionar el problema.

3) *Fase de reajuste*: los grupos van dejando el momento crítico atrás y adoptan una posición pragmática por la que, en alguna medida, se ven abocados a redefinir los objetivos y reajustar las expectativas iniciales. En ese sentido, se puede denominar a esta la fase del realismo, en la que ya ha transcurrido más de la mitad de los días del laboratorio y los grupos tienen que centrarse en trabajar en la presentación de un prototipo concreto. Cómo se afrontaron los problemas surgidos en la segunda fase condicionó en buena parte las dinámicas específicas de cada grupo, así como las probabilidades de colaboración. Los factores más relevantes a este respecto fueron:

- Claridad en los objetivos del proyecto. La comprensión compartida de qué suponía el prototipo y cuál era su alcance específico fue fundamental para que todos los miembros del grupo se involucrasen y surgiera la colaboración. De esa forma: a) aquellos grupos

que desde el inicio habían definido mejor y con mayor claridad cuál era el objetivo concreto del proyecto, quiénes los afectados y cuáles sus necesidades, encontraron más facilidades para superar las barreras comunicativas -internas y con la comunidad- y avanzar -aún con ajustes- en el prototipado; b) en sentido contrario, aquellos grupos con una problemática más general, un diagnóstico más abstracto y dirigidos a una comunidad más compleja tuvieron mayores dificultades, dedicando demasiado tiempo a reorientar y repensar el proyecto, cayendo con frecuencia en conversaciones circulares y discusiones.

- Creación de confianza. La contraparte del factor cognoscitivo fue el aspecto emocional, de forma que se produjo prácticamente una relación circular en la que a medida que la comprensión aumentaba, el estado anímico de los participantes mejoraba. Esto allanaba el camino para una comunicación más fluida, permitiendo un diálogo equilibrado y confiable como antesala de la colaboración; los miembros del grupo tenían la sensación de vivir una experiencia común: los colaboradores de compartir sus conocimientos, las comunidades de ser tenidas en cuenta y los promotores de ver cómo su idea es llevada a cabo, lo que favorecía el compromiso por parte de todos los actores en torno a unos mismos objetivos. En sentido contrario, la falta de acuerdo generó dudas y acrecentó la desconfianza hacia el otro, provocando mayor desgaste emocional en los participantes. Así lo expresaba una colaboradora de uno de los proyectos con más dificultades para diseñar su prototipo: "esto es una experiencia para nosotros, te enriquece, es muy intenso emocionalmente, acabo agotada al final del día, pero dudo que el proyecto tenga impacto, no sé cómo sigue esto".

- Principio de realidad. Como se señalaba, esta puede denominarse la fase del "realismo", en la que los grupos asumen qué puede hacerse, qué no, y cómo. A ese respecto, la comprensión y la sintonía emocional son claves para poder llegar a ese acuerdo que permita redefinir el proyecto, plantear un prototipo abordable con el tiempo y recursos disponibles y ajustar expectativas. Junto a ello, y siguiendo con la idea de la importancia que tiene la naturaleza del proyecto para el devenir de todo el proceso, el hecho de que se trate de un prototipo físico, como un producto acabado, favoreció que unos grupos fuesen más resolutivos, pudiesen avanzar y llegar más lejos, frente a aquellos otros grupos donde el prototipo era más abstracto.

El contacto del grupo con la comunidad, la capacidad que tenga de participar en la definición del problema y el tipo de interacciones que se generen, son claves para que realmente se dé un proceso colaborativo en torno al diseño y la experimentación de un prototipo que ofrezca soluciones sostenibles.

3.3 La comunidad y el prototipo: cuándo emerge colaboración

Como sea el contacto del grupo con la comunidad, la capacidad que tenga de participar en la definición del problema y el tipo de interacciones que se generen, son claves para que realmente se dé un proceso colaborativo en torno al diseño y la experimentación de un prototipo que ofrezca soluciones sostenibles y accesibles para las personas. Este proceso ha de leerse además de forma indisociable tanto a la naturaleza del propio prototipo como a las dinámicas internas que tuvo cada grupo, lo cual condicionó en buena medida cómo fueron esas relaciones y, en última instancia, el alcance del proyecto. A ese respecto, pueden caracterizarse tres tipos distintos de rutas durante el LABICxlaPaz:

1) Se produce colaboración y se logra un prototipo socialmente enriquecido: en estos casos, el grupo y la comunidad trabajan de forma colaborativa en el diseño del prototipo, que deja de ser una mera tecnología de bajo coste para convertirse en una solución sustentable enmarcada en un contexto más integral.

Dentro de esta primera clasificación se incluyen los tres proyectos de desarrollo rural, cuyo proceso fue similar: 1) desde el inicio contaron con un prototipo físico muy definido: construir aspersores con material reciclable, poner en marcha un mecanismo que licúe la niebla para convertirla en agua y fabricar un biodigestor que produzca biogás a partir de fertilizantes; 2) el primer contacto con los afectados fue problemático, ya que se encontraron con una realidad más compleja que la que habían previsto y con una comunidad que tenía sus propias lógicas, temores y recelos; 3) consiguen superar esa desconfianza a través de la escucha y el diálogo, para ello se adaptan a las formas de deliberación y los ritmos de la comunidad, abren la discusión sobre la definición del problema y les hacen partícipes del rediseño del prototipo; y 4) trabajan colaborativamente en el desarrollo del prototipado y se comienzan a generar vínculos emocionales.

En el caso de Atrapanieblas, la comunidad de afectados estaba formada por 35 familias de la Vereda de El Socorro con un problema importante de abastecimiento de agua. En un principio la comunidad rechazó el proyecto al considerar que era un intento de cooptación. Esa desconfianza inicial solo se logró revertir después de que los miembros del grupo participasen en una asamblea con las familias y que estas hicieran suya la idea y la adaptaran a su propio contexto para que fuese viable y asequible. En Biodigestores, el diálogo con

los campesinos de la comunidad de Obonuco permitió incorporar su visión comunitaria del trabajo (la minga), lo que favoreció no solo la colaboración, sino la mejora del prototipo inicial al prever también el reciclaje de excrementos de cuy (animal común en la zona) y un dispositivo para medir el gas metano[6].

Con Microaspersores se dio la particularidad de que uno de los afectados era también colaborador del proyecto, un campesino de la comunidad Chachagüí, en cuya finca se iba a probar el prototipo. El problema surgió al llegar a la comunidad. A pesar de haber diseñado una tecnología de bajo coste, el promotor no había previsto el contexto concreto del territorio, un área con problemas de agua. La implementación del prototipo, tal y como se había planteado, podría generar más inconvenientes que beneficios. Para superar esta dificultad, se comenzó a trabajar con la comunidad con base en una visión integral del territorio que incorporase el problema más general del riego. Ello permitió rediseñar el prototipo y crear un sistema de microaspersores móvil y con celdas de purificación que tuviera en cuenta la sostenibilidad del conjunto de la comunidad.

Un caso especial fue el de Prótesis 3D que partía de la colaboración entre dos promotores, uno de España y otro de Colombia, con el intento de adaptar una experiencia previa, la del colectivo Autofabricantes en Madrid, a un contexto distinto, el de víctimas y desplazados del conflicto colombiano. Este encuentro y la participación de un grupo de colaboradores que combinaba distintos conocimientos (diseño industrial, modelaje 3D, anatomía, fisioterapia y gestión de equipos), supuso una sinergia muy interesante que permitió ampliar la mirada desde una cuestión más tecnológica hacia otra integral, haciendo del prototipo no solo una respuesta técnica, sino también un ecosistema social que incluyese la elaboración de un protocolo sobre cómo tratar con los afectados. Todo el proceso de diseño y experimentación del prototipo se desarrolló con dos afectados, una niña a la que le faltaba un brazo y un campesino de mediana edad con dos manos amputadas por una mina antipersonal, lo que favoreció trabajar desde sus necesidades físicas y emocionales específicas.

2) Se dan interacciones desacompasadas y el prototipo es difícilmente adaptable a la realidad concreta: en varios casos sucedió que el prototipo no correspondía a las necesidades de los afectados al tratarse o bien de una comunidad compleja o bien de una problemática demasiado amplia, ello dificultó que pudiera lograrse un diálogo que

llevara a la colaboración, cayendo más en conversaciones circulares y, en algunos casos, a fracturas internas en el grupo.

Dos de los proyectos que se caracterizaron por estas dinámicas estaban dirigidos a actores sociales amplios: mujeres desplazadas por la violencia y comunidades indígenas. En el primer caso, Telas de Araña, las afectadas fueron dos comunidades distintas: madres jóvenes de sectores populares de Pasto y un grupo de cantoras de origen afro de Tumaco. Con las madres jóvenes surgieron problemas para interactuar, ya que se trataba de mujeres que eran parte de un programa de inserción social cuyos códigos culturales y de comunicación distaban bastante de las componentes del grupo. En el caso de las mujeres cantoras la comunicación fue más fácil, sin embargo no se logró generar una dinámica de colaboración para el diseño de un prototipo innovador y se terminó adoptando más las inercias propias de un taller de capacitación[7].

Sumak Kawsay, por su parte, se encontró con la dificultad de adecuar las condiciones del diálogo con la comunidad indígena y surgió un debate sobre si el grupo debía o no participar con ellos en un ritual con ayahuasca, condición que la comunidad había puesto para contar su experiencia. Tras discutirlo internamente y con los coordinadores y mentores del laboratorio se decidió no hacerlo. De esa forma, el grupo tuvo que replantear el prototipo, pero sin la participación real de la comunidad[8].

La Plataforma Virtual es el tercer grupo incluido en esta caracterización. En este caso, el proyecto estaba relacionado con uno más general de la Universidad Nacional de Colombia para crear centros universitarios en Tumaco. Su objetivo era diseñar una plataforma virtual para profesores de escuelas que mejorase el rendimiento escolar y favorecer así el acceso a la Universidad. El problema llegó sobre todo cuando el grupo viajó a Tumaco, allí tuvieron reuniones con la Secretaría de Educación y varios colectivos escolares, pero el prototipo estaba lejos de responder a las necesidades reales de los afectados, al tratarse de un tema de alta complejidad y que se encontró con dos hándicaps: la brecha digital y que ya había puestas en marcha otras plataformas con objetivos similares.

3) Se producen interacciones leves y el prototipo es realizable sin requerir de la colaboración de los afectados: por su propia naturaleza, los proyectos pueden desarrollarse sin necesidad de generar prácticas de colaboración con la comunidad, cuyos prototipos encajarían bien en la lógica más clásica de los programas de cooperación.

La importancia de los *Labs* se mide en buena medida por su capacidad para crear escenarios donde se pueden producir situaciones que de otra manera sería difícil que se dieran.

Ese fue el caso tanto de La Ventana como de Ludotecas infantiles, orientados a crear espacios de entretenimiento para niños en situación de exclusión en la Comuna 10 de Pasto. La carga emocional que supone trabajar con niños (lo cual arrastró a los colaboradores a entusiasmarse más con la propia experiencia que con buscar una respuesta concreta) y el hecho de que ambos proyectos estuviesen relacionados con otras iniciativas (un proyecto del CISNA, en el primer caso; la inauguración de una ludoteca y el trabajo de la fundación del promotor, en el segundo), condicionó en buena parte su dinámica, dejando menor margen a un proceso con interacciones más horizontales[9].

En el caso de Araneae, el trabajo se centró más en debatir cómo diseñar una plataforma web para activistas en general que en centrarse en la problemática más concreta de una comunidad específica de afectados. De hecho, el trabajo con la comunidad se dio de forma casual -durante una charla que se celebró en el contexto del laboratorio conocieron el caso de unos productores locales de fruta- y se basó en dar visibilidad a una iniciativa que participaba en un concurso de emprendimiento social[10].

Conclusiones

La importancia de los *Labs* se mide en buena medida por su capacidad para crear escenarios donde se pueden producir situaciones que de otra manera sería difícil que se dieran. En ese sentido, tienen el valor de configurar un espacio de encuentro propicio para que personas con conocimientos distintos que quieren construir conjuntamente una solución innovadora en torno a una problemática de interés común puedan hacerlo en un entorno institucional. Se trataría, como señala Guy Debord (1957), de "intentar construir situaciones, es decir, ambientes colectivos, un conjunto de impresiones que determinan la calidad de un momento".

Como proceso los laboratorios aportan esa infraestructura social, como espacio y calidad del momento. Sin embargo, sigue sin despejarse cuál ha de ser su posición dentro de un organigrama institucional. Como se expuso en el debate teórico y como puede apreciarse en el estudio de caso, parece que de momento su posición es periférica. Aunque no por ello dejan de ser menos importantes, sobre todo si se enfoca desde un punto de vista incremental, como trabajo continuo y silencioso que poco a poco permea las instituciones. En el futuro puede que los *Labs* de hecho estén destinados

El LABICxlaPaz confirma que, en términos de política pública, la importancia de este tipo de iniciativas pasa más por el impacto que dejan (*outcomes*) que por sus resultados concretos (*outputs*).

a disolverse y que su función haya sido principalmente contaminar a las instituciones con sus prácticas abiertas y colaborativas.

Ello no obsta para que se tenga todavía pendiente el reto de afrontar uno de los principales problemas de los laboratorios: su alcance. En línea con lo apuntado en la hipótesis preliminar, el LABICxlaPaz confirma que, en términos de política pública, la importancia de este tipo de iniciativas pasa más por el impacto que dejan (*outcomes*) que por sus resultados concretos (*outputs*). Este caso también deja otra enseñanza: que ese impacto es desigual, lo que nos plantea una nueva pregunta sobre qué proyectos tienen mejor cabida dentro de un laboratorio. Como se veía en aquellas propuestas en las que emergió la colaboración y se logró construir un prototipo con valor social añadido, tres factores resultan claves: 1) que el proyecto responda a necesidades concretas de actores específicos; 2) que proponga una solución tecnológica realmente innovadora; y 3) que combine la creatividad de la idea (del promotor) con el conocimiento técnico (de los colaboradores) y con la escucha (hacia los afectados). Cuando falta alguno de estos elementos los proyectos terminan fragmentándose, cayendo en conversaciones circulares o replicando la lógica tradicional de un proyecto de cooperación.

Otra cuestión que queda por responder es qué sucede con los proyectos una vez terminado el laboratorio. En el estudio de caso, la presencia de una institución local como el CISNA puede garantizar que tengan continuidad. De ella dependerá, en parte, que los proyectos sobrevivan, que sus resultados sean sostenibles y que se afronte el desafío de replicarlos y escalarlos a otras realidades similares dentro de Nariño. Ello pone de relieve la importancia crucial de las instituciones "convencionales" antes y después de un laboratorio para que tenga verdadero sentido: antes, porque impulsan los proyectos y apuestan por invertir en un proceso que requiere recursos económicos y humanos; después, porque de su compromiso con esos proyectos y de que siga alimentándolos va a depender que sean más una política pública que una experiencia puntual.

Como se ha subrayado, el hecho de que los laboratorios aborden problemas complejos que implican una pluralidad de actores sitúa a las emociones en un rol fundamental. Se trata ante todo de un proceso humano y la calidad de las interacciones marcará el rumbo de a qué prototipo y a qué soluciones se lleguen. Ello exige, como mínimo, dos reflexiones: la primera está relacionada con los criterios de selección de los participantes. Como sucede en el estudio

Un laboratorio de innovación ciudadana es un tipo novedoso de institucionalidad híbrida que en cierto modo puede definirse como líquida. Esto hace que sus contornos sean volubles y que en sí mismo cada *Lab* experimente con su propia morfología.

de caso, el perfil sigue siendo muy homogéneo: jóvenes de clase media que forman parte de un campo simbólico similar y cuentan con estudios superiores. Un reto que no es exclusivo para futuros LABIC, sino para todos los diseñadores de procesos similares que deberán seguir pensando cómo reducir los sesgos y conseguir llegar a más ciudadanos, en especial a aquellos más vulnerables y con mayores dificultades de acceso a las tecnologías digitales. La segunda tiene que ver con la gestión de la emocionalidad y la importancia de mantener un equilibrio entre la necesidad de empatizar con el resto de actores (sobre todo, con las comunidades), pero sin llegar a enamorarse perdidamente del proceso en sí, a riesgo si no de perder también la noción sobre cuál era la problemática y sus afectados.

En conclusión, un laboratorio de innovación ciudadana es un tipo novedoso de institucionalidad híbrida que en cierto modo puede definirse como líquida. Esto hace que sus contornos sean volubles y que en sí mismo cada *Lab* experimente con su propia morfología. Ello no impide que se den unos rasgos comunes sobre cuáles son sus funciones que, en todo caso, pasan por su capacidad para agregar valor social a soluciones innovadoras que combinan distintos conocimientos y tecnologías. Incorporar a la ciudadanía desde el principio para resolver sus propios problemas y generar colaboración entre actores muy diversos parece, al menos a priori, un buen camino para reforzar la legitimidad de las instituciones.

Notas

(1) A lo largo del artículo se usará de forma indistinta los términos laboratorio y *Lab*.

(2) A pesar de los Acuerdos de Paz, Nariño sigue siendo uno de los principales focos calientes del país, debido al incremento del narcotráfico y las prácticas de minería ilegal.

(3) Medialab-Prado es un laboratorio ciudadano de Madrid, mientras que Interactivos? es un taller internacional anual iniciado en 2006 para el prototipado colaborativo a través de la experimentación con tecnologías libres.

(4) En Cartagena de Indias, la temática fue "Inclusión y accesibilidad de poblaciones vulnerables".

(5) Este espacio se instaló en el Club Colombia, que sería permanente durante todo el Laboratorio.

(6) El biodigestor que quedó instalado en funcionamiento en la casa de uno de los miembros de la comunidad está diseñado para producir a partir de residuos 1m^3 de biogás al día, lo que equivale aproximadamente a tres horas de cocción diarias.

(7) El resultado final fue la elaboración de unas agendas por las mujeres.

(8) El prototipo fue una guía para fortalecer la comunicación de los pueblos indígenas a través de las radios comunitarias.

(9) En ambos casos el prototipo fue una guía metodológica, sobre cómo los niños pueden grabar sus propias historias (La Ventana) y sobre cómo crear una ludoteca basada en juguetes fabricados con dispositivos tecnológicos en código abierto (Ludotecas).

(10) A ese respecto, véase el Diario del Sur (2018).

Bibliografía

Acevedo, Sebastián y Dassen, Nicolás (2016), "Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública", Washington, BID (Nota Técnica del BID; N° 1101).

Ansell, Chris y Torfing, Jacob (eds.) (2018), *How Does Collaborative Governance Scale?*, Bristol, Bristol University Press.

Bason, Christian (2018), *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*, Bristol, Bristol University Press.

Benkler, Yochai (2006), *The Wealth of Networks*, New Haven, Yale University Press.

Bergvall-Kareborn, B. ...[et al] (2009), "Living Lab: an Open and Citizen-Centric Approach for Innovation", en *International Journal of Innovation and Regional Development*, Vol. 1 Nº 4, pp. 356-370.

Binder, Thomas y Brandt, Eva (2008), "The Design: Lab as Platform in Participatory Design Research", en *CoDesign*, Vol. 4 N° 2, pp. 115-129.

Bollier, David (2014), *Think Like a Commoner: a Short Introduction to the Life of the Commons*, Gabriola Island, New Society Publishers.

Braybrooke, Kat y Smith, Adrian (2018), "Liberatory Technologies for Whom? Exploring a New Generation of Makerspaces Defined by Institutional Encounters", en *The Journal of Peer Production*, N° 12, pp. 1-12.

Brugué, Quim (2004), "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 29, junio, pp. 27-56.

Brugué, Quim; Font, Joan; y Gomà, Ricardo (2003), "Participación y democracia: Asociaciones y poder local", en *Movimientos sociales: cambio social y participación*, María Jesús Funes y Ramón Adell (eds.), Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Carlisle, Keith y Gruby, Rebecca L. (2017), "Polycentric Systems of Governance: a Theoretical Model for the Commons", en *Policy Studies Journal*, Special Issue, pp. 1-26.

Carstensen, Helle V. y Bason, Christian (2012), "Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help?", en *The Innovation Journal: the Public Sector Innovation Journal*, Vol. 17 N° 1, pp. 2-26.

Carstensen, Helle V. y Langergaard, Luise L. (2014), "Democracy Innovation and Public Authorities: Learning from the Danish Ministry of Taxation", en *The Innovation Journal: the Public Sector Innovation Journal*, Vol. 19 N° 1, pp. 1-28.

Castells, Manuel (2017), *Another Economy is Possible: Culture and Economy in a Time of Crisis*, Cambridge, Polity Press.

Chesbrough, Henry W. (2003), *Open Innovation: the New Imperative for Creating and Profiting from Tecnology*, Boston, Harvard Business School Press.

Clark, Jill K. (2018), "Designing Public Participation: Managing Problem Settings and Social Equity", en *Public Administration Review*, Vol. 78 N° 3, pp. 362-374.

Debord, Guy (1957), Informe sobre la construcción de situaciones y sobre las condiciones de la organización y la acción de la tendencia situacionista internacional, s.l., s.e., https://sindominio.net/ash/informe.htm, 12-09-2018.

Delfanti, Alessandro (2013), *Biohackers: the Politics of Open Science*, London, Pluto Press.

Diario del Sur (2018), "Jóvenes de El Charco ganadores del Recon", en *Diario del Sur*, Bogotá, 27 de marzo, http://diariodelsur.com.co/noticias/local/jovenes-de-el-charco-ganadores-del-recon-403812, 12-09-2018.

Di Roma, Annalisa; Minenna, Vincenzo; y Scarcelli, Alessandra (2017), "Fab Labs. New Hubs for Socialization and Innovation", en *The Design Journal*, Nº 20, pp. 3152-3161.

Emerson, Kirk y Nabatchi, Tina (2015), *Collaborative Governance Regimes*, Washington, Georgetown University Press.

Evans, Peter; Huber, Evelyne; y Stephens, John D. (2014), "The Political Foundations of State Effectiveness", en *State Building in the Developing World*, Miguel A. Centeno ...[et al] (eds.), Providence, Watson Institute for International Studies Research.

Fagotto, Elena y Fung, Archon (2014), "Embedding Public Deliberation in Community Governance", en *Varieties of Civic Innovation: Deliberative, Collaborative, Network, and Narrative Approaches*, Jennifer Girouard y Carmen Sirianni (eds.), Nashville, Vanderbilt University Press.

Franz, Yvonne (2015), "Designing Social Living Labs in Urban Research", en *Info*, Vol. 17 N° 4, pp. 53-66.

Freire, Juan (2017), Innovación social vs. innovación ciudadana, 17 de febrero, http://juanfreire.com/innovacion-social-vs-innovacion-ciudadana, 20-08-2018.

Fung, Archon (2006), "Varieties of Participation in Complex Governance", en *Public Administration Review*, Vol. 66 Nº 1, pp. 66-75.

Ganuza, Ernesto y Francés, Francisco (2011), "The Deliberative Turn in Participation: the Problems of Inclusion and Deliberative Opportunities in Participatory Budgeting", en *European Political Science Review*, Vol. 4 N° 2, pp. 283-302.

Gascó Hernández, Mila; Sandoval Almazán, Rodrigo; y Gil García, J. Ramón (2017), "Open Innovation and Co-Creation in the Public Sector: Understanding the Role of Intermediaries", en *Electronic Participation*, Peter Parycek ... [et al] (eds.), St. Petersburg, Springer Verlag.

Girouard, Jennifer y Sirianni, Carmen (eds.) (2014), *Varieties of Civic Innovation: Deliberative, Collaborative, Network, and Narrative Approaches*, Nashville, Vanderbilt University Press.

Güemes, Cecilia y Ramírez Alujas, Álvaro (2013), "Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana", en *La promesa del gobierno abierto*, Andrés Hofmann , Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez (coords.), México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

Hagy, Shea; Morrison, Gregory; y Elfstrand, Peter (2017), "Co-Creation in Living Labs", en *Living Labs, Design and Assessment of Sustainable Living*, David V. Keyson, Olivia Guerra-Santin y Dan Lockton (eds.), New York, Springer.

Hassan, Zaid (2014), *The Social Labs Revolution: a New Approach to Solving Our Most Complex Challenges*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.

Kao, J. (2002), "John Kao's Transformation Manifesto: 20 Precepts about Innovation", San Francisco, s.e.

Kanter, R. M. (2006), "Innovation: the Classic Traps", en *Harvard Business Review*, Vol. 84 N° 11, pp. 72-83.

Koski, Chris ...[et al] (2018), "Representation in Collaborative Governance: a Case of Study of a Food Policy Council", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 48 N° 4, pp. 359-373.

Lee, Caroline W. (2014), "Accounting for Diversity in Collaborative Governance", en *Varieties of Civic Innovation: Deliberative, Collaborative, Network, and Narrative Approaches*, Jennifer Girouard y Carmen Sirianni (eds.), Nashville, Vanderbilt University Press.

Martins Parra, Henrique Z.; Fressoli, Mariano; y Lafuente, Antonio (2017), "Ciência cidadã e laboratórios cidadãos", en *Liinc em Revista*, Vol. 13 N° 1, pp. 1-6.

Mazzucato, Mariana (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London, Anthem Press.

McGann, Michael; Blomkamp, Emma; y Lewis, Jenny (2018), "The Rise of Public Sector Innovation Labs: Experiments in Design Thinking for Policy", en *Policy Sciences*, Vol. 51 Nº 3, pp. 249-267.

Mintrom, Michael y Luetjens, Joannah (2016), "Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 75 Nº 3, pp. 391-402.

Morel, Laure y Le Roux, Serge (2016), *Fab Labs. Innovative User*, Dimitri Uzunidis (coord.), London, ISTE; John Wiley and Sons.

Mulgan, Geoff (2014), "The Radical's Dilemma: an Overview of the Practice and Prospects of Social and Public Labs", en *Social and Public Labs*, Geof Mulgan, s.l., s.e., https://media.nesta.org.uk/documents/social_and_public_labs_-_and_the_radicals_dilemma.pdf, 17-07-2018.

Nesta (2014), *Innovation Team and Labs: a Practice Guide*, London, Nesta.

Nissen, C. J. (2006), "Presentation of External Evaluation of MindLab", paper presented at the Open Futures Consortium Meeting, Warsaw, October.

Noveck, Beth (2009), *Wiki Government. How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger and Citizens More Powerful*, Washington, Brookings Institution Press.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company.

Osborne, Stephen y Brown, Louise (2011), "Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: the World that Would Be King?", en *Public Administration*, Vol. 89 Nº 4, pp. 1335-1350.

Ostling, Alina (2017), "Social Innovation in Practice: Opportunities for Citizens and Governments", en *Beyond Bureaucracy: towards Sustainable Governance Informatisation*, Alois A. Paulin, Leonidas G. Anthopoulos y Christopher Reddick (eds.), Cham, Springer.

Pollitt, Christopher y Hupe, Peter (2011), "Talking about Government", en *Public Management Review*, Vol. 13 N° 5, pp. 641-658.

Rey, Amalio (2018), Sobre los laboratorios ciudadanos en el sector público, 30 de junio, https://www.amaliorey.com/2018/06/30/sobre-los-laboratorios-ciudadanos-en-el-sector-publico-post-576, 13-08-2018.

Rendueles, César y Subirats, Joan (2016), *Los (bienes) comunes. ¿Oportunidad o espejismo?*, Barcelona, Icaria Editorial.

Russon Gilman, Hollie (2016), *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Washington, Brooking Institutions Press.

Sawhney, Mohanbir y Prandelli, Emanuela (2000), "Communities of Creation: Managing Distributed Innovation in Turbulent Markets", en *California Management Review*, Vol. 42 Nº 4, pp. 24-54.

Schuurman, Dimitri y Tõnurist, Piret (2017), "Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs", en *Technology Innovation Management Review*, Vol. 7 N° 1 , pp. 7-14.

Sirianni, Carmen (2009), *Investing in Democracy, Engaging Citizens in Collaborative Governance*, Washington, Brooking Institutions Press.

Smith, Adrian (2018), "Forking the SDGS: How Prototypes Could Transform the New Global Goals", en *STEPS Centre*, March 4, https://steps-centre.org/blog/forking-sdgs-prototypes-transform-new-global-goals, 27-07-2018.

Timeus, Krista y Gascó, Mila (2018), "Increasing Innovation Capacity in City Governments: Do Innovation Labs Make a Difference?", en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 40 Nº 7, pp. 992-1008.

Tõnurist, Piret; Kattel, Rainer; y Lember, Veiko (2017), "Innovation Labs in the Public Sector: What They Are and What They Do?", en *Public Management Review*, Vol. 19 N° 10, pp. 1455-1479.

Torfing, Jacob y Triantafillou, Peter (2016), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Von Hippel, Eric (2005), *Democratizing Innovation*, Cambridge, The MIT Press.

Voorberg, William; Bekkers, V. J. J. M.; y Tummers, Lars (2015), "A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey", en *Public Management Review*, Vol. 17 N° 9, pp. 1333-1357.

Yu, Harlan y Robinson, David G. (2012), "The New Ambiguity of Open Government", en *UCLA Law Review Discourse*, N° 59, pp. 178-208.

La diversidad de género en el sector público y su influencia en el gasto público y buen gobierno. Evidencia en Latinoamérica

Guadalupe del Carmen Briano Turrent

Guadalupe del Carmen Briano Turrent
Se desempeña como Jefe del Centro de Investigación y Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Es investigadora en temas de gobierno corporativo y estudios de género en Latinoamérica. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Obtuvo su doctorado en Contabilidad y Finanzas en la Universidad de Cantabria, España. Ha recibido diversas distinciones nacionales e internacionales. Primer lugar en el premio internacional a la investigación financiera empresarial IMEF-EY en 2013 y mención honorífica en 2016, por sus investigaciones en gobierno corporativo y estudios de género. Primer lugar a la investigación en empresa familiar latinoamericana que promueve la Universidad de Monterrey en 2015, 2016 y 2017. Reconocimiento otorgado por Emerald/CLADEA en 2015 y finalista en el premio internacional "Ethics in Finance - Robin Cosgrove Prize" en 2013. Ha publicado diversos trabajos en revistas de alto prestigio y ha realizado un posdoctorado en Bowling Green State University, EE.UU.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Sierra Leona No. 550, Lomas 2a Sección
78210 San Luis Potosí, México
E-mail: guadalupe.briano@uaslp.mx
Página web: https://www.researchgate.net/profile/Guadalupe_Turrent

La diversidad de género en el sector público y su influencia en el gasto público y buen gobierno. Evidencia en Latinoamérica*

La diversidad de género y su impacto en las decisiones y desempeño del sector público ha sido objeto de gran atención por parte de la academia y la legislación internacional. Si bien la representación de las mujeres en posiciones de liderazgo en el sector público ha incrementado, su incidencia en indicadores de desempeño económico y social en el ámbito público ha sido escasamente abordado en la literatura internacional, mientras que en Latinoamérica no existen estudios comparativos que evidencien su contribución al desarrollo económico e institucional. Basado en las teorías de agencia y de la masa crítica, el objetivo del trabajo es analizar la influencia que tiene la diversidad de género en los Parlamentos Nacionales y Alcaldías sobre las decisiones de gasto público y los indicadores de buen gobierno, incluida la corrupción. La muestra de estudio está integrada por 18 países y 378 observaciones durante el periodo 1997-2017. Se observa que la participación de mujeres en los Parlamentos Nacionales muestra un notable incremento en Latinoamérica, aunque no ha alcanzado la paridad 50-50. Los resultados econométricos evidencian que las mujeres en los Parlamentos Nacionales favorecen los índices de buen gobierno particularmente en las dimensiones de estabilidad política y no violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, Estado de Derecho y control de la corrupción, mientras que las alcaldesas electas favorecen la calidad regulatoria y el Estado de Derecho. Del mismo modo, las mujeres alcaldesas motivan a un mayor gasto no social en asuntos económicos, mientras que incrementan el gasto social en protección al medio ambiente, actividades recreativas, cultura y religión y en protección social. En el ámbito económico, las mujeres alcaldesas incrementan los ingresos tributarios y tienden a disminuir la deuda pública total. Este artículo concluye que las mujeres que ocupan posiciones de liderazgo en el sector público están orientadas hacia lo social y el fortalecimiento de las instituciones, dado que tienden a adoptar una orientación ética y se preocupan por las necesidades de los diversos grupos de interés.

Palabras clave: Análisis de Género; Igualdad de Género; Sector Público; Gasto Público; Gobernanza; América Latina

Recibido: 02-12-2018 y 15-06-2019 (segunda versión). Aceptado: 20-06-2019.

(*) Se agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo financiero proporcionado a través del proyecto de Ciencia Básica CB-257211-201.

El empoderamiento de las mujeres en el sector público se ha asociado con menores niveles de corrupción y mayor gasto público orientado al desarrollo social.

Gender Diversity in the Public Sector and Its Influence on Public Spending and Good Governance. Evidence in Latin America

Gender diversity and its impact on the decisions and performance of the public sector have received great attention from the academia and the international legislation. Although the representation of women in leadership positions in the public sector has increased, their influence on economic and social performance indicators has been poorly studied by the international literature, while in Latin America there are no comparative studies that evidence the contribution of gender diversity to economic and institutional development. Based on agency and critical mass theories, this paper aims to analyze the influence of gender diversity on the National Parliaments and Municipalities positions on public spending decisions and good governance indicators, including corruption. The study sample is made up of 18 countries and 378 observations during the 1997-2017 period. Although the participation of women on the National Parliaments shows an important increase in Latin America, the 50-50 parity has not been reached. Econometric results show that women in National Parliaments favor good governance indicators, particularly in the dimensions of political stability and nonviolence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption, while elected women mayors favor the regulatory quality and the rule of law. Furthermore, women mayors encourage greater non-social spending on economic issues, while increasing social spending on environmental protection, recreational activities, culture and religion, and social protection. In the economic sphere, women mayors increase tax revenues and tend to decrease total public debt. This document concludes that women in leadership positions in the public sector are more oriented toward social issues and strengthening of institutions, since they tend to adopt an ethical orientation and are more concerned with the needs of the diverse interest groups.

Key words: Gender Analysis; Gender Equality; Public Sector; Public Expenditure; Governance; Latin America

Introducción

En años recientes el papel de la mujer en el sector público ha tomado gran relevancia. Gobiernos nacionales y organizaciones internacionales promovieron una mayor representación de las mujeres en el sector público a través del establecimiento de cuotas en los cargos de representación popular. Algunos estudios evidencian que la variable género afecta las decisiones y resultados en el ámbito público (Pino, 2011). Por ejemplo, el empoderamiento de las mujeres en el sector público se ha asociado con menores niveles de corrupción y mayor gasto público orientado al desarrollo social (Dollar ...[et al], 2001; Duflo y Topalova, 2004; Aidt y Dallal, 2008; Svaleryd, 2009;

Bertocchi, 2011). Otros estudios sugieren que las mujeres que ocupan cargos públicos adoptan una orientación social, mientras que su estilo de liderazgo político tiende a disminuir la corrupción y los sobornos (Andreoni y Vesterlund, 2001; Gneezy ...[et al], 2003; Song ...[et al], 2004; Swamy ...[et al], 2001; Beaman ...[et al], 2009). Brollo y Troiano (2016: 122) concluyen que las mujeres alcaldesas son más eficientes para atraer inversiones en materia de salud y educación.

A pesar del progreso de la representación femenina en posiciones de liderazgo a nivel global, este ha sido muy lento y aún no se alcanza la paridad de oportunidades entre hombres y mujeres, siendo más marcada la disparidad en posiciones estratégicas. De acuerdo con el informe "The World's Women 2015" de Naciones Unidas (2015), el número de mujeres que ocupaban las posiciones de Jefes de Estado o de Gobernador en 2015 era de 19, solamente siete (7) posiciones más en comparación a 1995. Por su parte, la inclusión de las mujeres en los Parlamentos Nacionales incrementó a nivel mundial, aunque su representación es de una mujer por cada cinco hombres, mientras que el 30% de los candidatos para ocupar cargos en los Parlamentos son mujeres. Con respecto a las Cortes (posiciones de Ministros) la participación femenina incrementó de un 6% en 1994 a un 18% en 2015. Y si bien la elección de mujeres para gobiernos locales ha aumentado en varios países, sigue estando lejos de la paridad principalmente para las posiciones de magistrados, jueces, niveles superiores de la jerarquía judicial y cargos directivos del sector empresarial. Por ejemplo, el efecto del techo de cristal es más marcado en las posiciones de Director General (CEO) o de miembros del consejo de administración de grandes corporaciones, representando menos del 4% a nivel mundial.

Las políticas públicas de igualdad han incrementado y constituyen un pilar central para promover la inclusión y el gobierno democrático (Platero Méndez, 2012: 145). Como se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “cada ciudadano tiene el derecho y la oportunidad de participar en el gobierno de su país, directamente o a través de la elección libre de sus representantes” (Naciones Unidas, 1966: artículo 25). Una mayor representación de las mujeres en los gobiernos nacionales y locales puede generar diferentes perspectivas sobre las necesidades y prioridades de las mujeres al enmarcar las políticas nacionales y locales y asignar los presupuestos. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a los ámbitos político, económico y administrativo promueve mayor democracia y desarrollo sustentable (Nasser, 2018).

En los últimos años se ha fortalecido el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular como un indicador de paridad de género, aunque su participación en la administración pública aún sigue siendo minoritaria.

En los últimos años se ha fortalecido el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular como un indicador de paridad de género, aunque su participación en la administración pública aún sigue siendo minoritaria. De acuerdo con la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, y particularmente el Programa Global de Estadísticas de Género de las Naciones Unidas, los indicadores que monitorean la equidad de género en el ámbito público son los siguientes (Naciones Unidas, 2018): 1) posiciones ocupadas por mujeres en los Parlamentos Nacionales, 2) participación de mujeres en posiciones directivas, 3) proporción de mujeres policías, 4) proporción de mujeres ocupando el cargo de juez, y 5) participación de mujeres en los gobiernos locales (Alcaldías). Este estudio se centrará en dos indicadores: la participación femenina en los Parlamentos Nacionales y la representación de mujeres como alcaldesas electas.

Este documento pretende analizar la relación entre la participación de mujeres en los Parlamentos Nacionales y Alcaldías de 18 países latinoamericanos y las decisiones de gasto público (social vs. no social) e indicadores de buen gobierno. La muestra de trabajo está integrada por 378 observaciones durante el periodo de 1997-2017, es decir, 21 observaciones por país. Las variables de estudio son obtenidas de las bases de datos emitidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial. Se realizan diferentes análisis econométricos controlando por efectos fijos (país y año de análisis).

Los resultados ponen de manifiesto que la representación de mujeres en los Parlamentos Nacionales en Latinoamérica pasó de un 11,4% en 1997 a un 28,9% en 2018, lo que representa un incremento de 17.5 puntos porcentuales. Mientras que en el caso de las alcaldesas electas se registró una tasa del 5,3% en 1998 y del 12,3% en 2016, lo que implica un incremento de 7 puntos porcentuales. Los países que promueven en mayor medida la participación femenina en los Parlamentos Nacionales son Argentina, Bolivia, Costa Rica, México y Nicaragua, mientras que los países con mayor número de alcaldesas electas son Costa Rica, Nicaragua y Uruguay. Los resultados obtenidos en este trabajo se resumen de la siguiente forma:

1) Las mujeres en los Parlamentos Nacionales incrementan los índices de buen gobierno, particularmente en las dimensiones de estabilidad política y no violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, Estado de Derecho y control de la corrupción, mientras que las alcaldesas electas solamente favorecen la calidad regulatoria y el Estado de Derecho.

2) Las mujeres que ocupan Alcaldías incrementan el gasto público en sus dimensiones social y no social. Se observa que motivan a un mayor gasto no social en asuntos económicos e incrementan el gasto social en protección al medio ambiente, actividades recreativas, cultura y religión y en protección social. Por su parte, disminuyen el gasto no social en orden público y seguridad, el gasto social de vivienda y servicios comunitarios y el gasto público en salud. La representación femenina en los Parlamentos Nacionales disminuye el gasto social en aspectos relacionados a vivienda y servicios comunitarios, gasto público en salud y en educación, mientras que aumentan el gasto no social en defensa.

3) Las mujeres en los Parlamentos Nacionales aumentan los ingresos tributarios, aunque disminuyen el crecimiento del PIB. Por su parte, las alcaldesas electas disminuyen la deuda pública total.

Se puede concluir que la diversidad de género, tanto en los Parlamentos Nacionales como en las Alcaldías, inciden significativamente en dos aspectos fundamentales de la gestión pública: el gasto público y el buen gobierno. Las mujeres están orientadas hacia la parte social y el fortalecimiento de las instituciones ya que, como se ha demostrado en estudios enfocados para el sector privado, tienden a adoptar una orientación ética y están preocupadas por las necesidades de los diversos grupos de interés (Harjoto ...[et al], 2015; Ciocirlan y Pettersson, 2012).

Este documento extiende la literatura internacional en el ámbito de la diversidad de género en el sector público y su incidencia en las decisiones de gasto público y buen gobierno. Latinoamérica es una región caracterizada por altos niveles de corrupción, debilidad en sus instituciones y un escaso desarrollo social, por lo que este estudio podría ser un referente para los legisladores responsables de generar políticas públicas que promuevan una designación equitativa y responsable de mujeres en áreas estratégicas que podrían favorecer el desarrollo social e incrementar la confianza en las instituciones. En este sentido, el trabajo contribuye en diferentes aspectos. En primer lugar, extiende las teorías de agencia y de la masa crítica adoptadas generalmente en el contexto empresarial. En segundo lugar, es el primer estudio comparativo en Latinoamérica, región caracterizada por altos índices de corrupción y escaso desarrollo social, que requiere de estrategias que ayuden a mejorar la confianza en sus instituciones. En tercer lugar, el artículo tiene implicaciones prácticas para los tomadores de decisiones en la región y presenta una serie de recomendaciones para los gobiernos en Latinoamérica.

1. Marco contextual en Latinoamérica

A pesar de que las mujeres representan la mitad del electorado, han obtenido el derecho a voto y ocupan algunos cargos en el sector público, en la mayoría de los países siguen estando subrepresentadas como miembros de los Parlamentos Nacionales o Alcaldías. La participación de mujeres en los Parlamentos Nacionales a nivel mundial representó el 22% en 2015, mostrando un incremento de 10 puntos porcentuales respecto a la tasa registrada en 1997 (que solamente era del 12%) (Naciones Unidas, 2015). Los países nórdicos y algunos otros como Senegal, Sudáfrica, España, Namibia, Ruanda, Andorra y Cuba, alcanzan la paridad de género en los Parlamentos Nacionales.

En el contexto latinoamericano la proporción de mujeres en los Parlamentos Nacionales es de 28,7% en 2018, mientras que en 1997 se registró una tasa del 10,9%, lo que significa un incremento de 178 puntos porcentuales (Tabla 1, columnas 1 y 2). Se observa en la Tabla 1 que en 2018 los países que promueven una mayor representación de mujeres en los Parlamentos son Bolivia (53,1%), Nicaragua (45,7%), Costa Rica (45,6%), México (48,2%) y Argentina (38,9%). Por su parte, los países con menor representación femenina en los Parlamentos Nacionales son Brasil (10,7%), Guatemala (12,7%), Paraguay (15,0%) y Colombia (18,1%).

Tabla 1
Participación de mujeres en Parlamentos Nacionales y Alcaldías en Latinoamérica

No.	País	% de mujeres en el Parlamento 1997	% de mujeres en el Parlamento 2018	% de alcaldesas 1998	% de alcaldesas 2016
1	Argentina	27,6	38,9	6,4	ND*
2	Bolivia	ND	53,1	3,9	8,22
3	Brasil	6,6	10,7	4,6	11,6
4	Chile	7,5	22,6	9,4	11,9
5	Colombia	11,7	18,1	ND	12,1
6	Costa Rica	15,8	45,6	ND	14,8
7	Ecuador	3,7	38,0	3,0	7,2
8	El Salvador	15,5	31,0	8,4	10,3
9	Guatemala	12,5	12,7	0,6	3,0
10	Honduras	ND	21,1	9,5	6,7

No.	País	% de mujeres en el Parlamento 1997	% de mujeres en el Parlamento 2018	% de alcaldesas 1998	% de alcaldesas 2016
11	México	14,2	48,2	3,3	9,0
12	Nicaragua	10,8	45,7	6,3	40,1
13	Panamá	9,7	18,3	13,4	14,3
14	Paraguay	2,5	15,0	2,7	10,4
15	Perú	10,8	27,7	2,9	2,9
16	República Dominicana	11,7	26,8	1,7	13,3
17	Uruguay	7,1	20,2	0,0	21,4
18	Venezuela	5,9	22,2	6,7	22,7
	Latinoamérica	**10,9**	**28,7**	**5,3**	**13,9**

Fuente: CEPAL (2018). *ND: datos no disponibles.

La participación de las mujeres en los gobiernos locales es un primer acercamiento a las necesidades y prioridades de las políticas locales y a la asignación de presupuestos (Naciones Unidas, 2015). Si bien el Municipio constituye la instancia de representación y gobierno más próximo a la vida cotidiana de la ciudadanía, la representación femenina en estos cargos es aún limitada. De acuerdo con un estudio realizado para 15.828 municipios en Latinoamérica, en 2007 las mujeres alcaldesas solo representaban el 5,3% del total (Massolo, 2007). Por otro lado, el porcentaje promedio de representación femenina en Latinoamérica en 2016 era del 13,9%, lo que significó un incremento de 8.6 puntos porcentuales en comparación con 1998 cuando la tasa era del 5,3% (Tabla 1, columnas 3 y 4). Se observa que los países que tienen un mayor número de alcaldesas son Nicaragua (40,1%), Uruguay (21,4%) y Costa Rica (14,8%). Por su parte, entre los países con menor representación se pueden mencionar a Perú (2,9%), Guatemala (3%), Honduras (6,7%), Ecuador (7,2%) y México (9%).

Son diversos los factores que explican las diferencias en la proporción de mujeres que participan en los puestos de liderazgo del sector público en los distintos países. Por ejemplo, la adopción de cuotas de género obligatorias o voluntarias, la representación de mujeres en posiciones de alto nivel en partidos políticos, igualdad de acceso a los recursos en las campañas electorales, diferencias de género en intereses y

Los países que han implementado algún tipo de cuota tienen una mayor proporción de participación de mujeres (26%) en comparación con aquellos países que no han adoptado un sistema de cuotas (16%).

conocimientos políticos. Las cuotas de género han tomado popularidad para promover la representación femenina en los Parlamentos. Para 2015, 74 países habían implementado alguna forma de cuotas de género legislada por los gobiernos locales y en menor número para los Parlamentos Nacionales. Los países que han implementado algún tipo de cuota tienen una mayor proporción de participación de mujeres (26%) en comparación con aquellos países que no han adoptado un sistema de cuotas (16%) (Naciones Unidas, 2015).

Latinoamérica se ha transformado de una economía agraria tradicional a una economía industrial urbana (Draibe y Riesco, 2009). Los países en Latinoamérica han prosperado a pesar de la crisis financiera de EE.UU. y Europa en 2008 (Ramos y Moriconi, 2018). La demanda creciente y los altos precios internacionales de los productos básicos han permitido a los países de la región crecer en un 4,2% en la última década (PNUD, 2016). Después de seis años de desaceleración económica, América Latina y el Caribe (ALC) reanudó en 2017 lo que parecía ser una senda de crecimiento modesto (1,1%), pero como consecuencia del crecimiento débil o negativo en las tres economías más grandes de la región (Brasil, México y Argentina) el crecimiento de 2018, de la proyección original de un 1,8%, se redujo a un estimado del 0,7%. Las perspectivas de crecimiento para 2019 (0,9%) no muestran una mejora sustancial (Banco Mundial, 2019).

Los gobiernos de Latinoamérica enfrentan importantes desafíos para eliminar la desigualdad social, la pobreza y la inequidad de ingresos, la corrupción, el empleo informal, los derechos y la equidad de género, la innovación y la educación y los problemas de obesidad (Flores, 2015). De acuerdo con datos de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), en 2017 el número de personas en la pobreza llegó a 184 millones (30,2% de la población), de los cuales 62 millones se encontraban en extrema pobreza (10,2% de la población, el porcentaje más alto desde 2008), y a pesar de que se han alcanzado avances, desde 2015 se han registrado retrocesos en materia de pobreza extrema, por lo que es necesario impulsar políticas públicas complementarias de protección e inclusión laboral y redistributivas en materia de ingresos (CEPAL, 2019). La exclusión social, los niveles de violencia y las altas tasas de pobreza, en una región que al mismo tiempo muestra niveles extremadamente altos de riqueza y estándares de desarrollo, son un elemento clave para la agenda de desarrollo de Latinoamérica (Carballo, 2010).

En este contexto, la calidad y confianza en las instituciones públicas constituye un factor relevante para el diseño e implementación de políticas públicas efectivas (Pinheiro-Marino ...[et al], 2016; Yang, 2010). Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2009: 1) evidenciaron una relación positiva entre la efectividad de la gobernanza y el desarrollo humano de los países. Los autores definen el buen gobierno o gobernanza como las tradiciones e instituciones a través de las cuales la autoridad es ejercida en un país, incluyendo los mecanismos de selección, supervisión y reemplazo de los gobernantes, la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas públicas efectivas, el respeto de los ciudadanos y el Estado de Derecho de las instituciones que gobiernan en los ámbitos económico y social. El Banco Mundial desarrolló un índice de gobernanza agregado "Worldwide Governance Indicator -WGI" (Banco Mundial, 2018) compuesto por seis indicadores: control de corrupción, efectividad del gobierno, Estado de Derecho, calidad regulatoria, estabilidad política y participación y rendición de cuentas. Este índice se calcula mediante la agregación de las opiniones de empresas, ciudadanos y expertos en economías avanzadas y en desarrollo, y utiliza un modelo de componentes no observados para construir un promedio ponderado de más de 30 fuentes de datos individuales producidas por organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, centros de estudios y empresas del sector privado (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2011). El índice está disponible para 211 países para los años 1996, 1998, 2000 y de 2002 a 2016. Cada componente del índice puede tomar un valor entre 0 y 1 y mientras más grande sea el valor, mejor evaluado está el país en materia de gobernanza.

Aunque Latinoamérica ha avanzado ligeramente en algunos indicadores de buen gobierno, como la estabilidad política, la efectividad del gobierno y la calidad regulatoria, el control de la corrupción ha disminuido y el nivel de confianza en las instituciones políticas y del Estado se ha visto deteriorado, lo que a su vez impide el crecimiento económico y afecta el índice de desarrollo humano. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, publicado por Transparencia Internacional, 13 países latinoamericanos se ubican entre los cien peores calificados del mundo: Venezuela, Haití, Nicaragua, Guatemala, República, Dominicana, Paraguay, México, Honduras, Ecuador, El Salvador, Bolivia, Perú y Panamá. Solamente Argentina, Chile y Uruguay figuran como países con mejores índices de desarrollo humano y por encima de algunos países europeos como España, Portugal o Polonia (Varela, 2018).

1.1 Hipótesis de estudio

Históricamente, las mujeres han sido víctimas silenciosas en la distribución por género del poder político (Caul, 2001; Kenworthy y Malami, 1999). Si bien, desde el año 2000 ha habido un incremento importante en el porcentaje de mujeres en los Parlamentos, aun faltan brechas por cerrar para alcanzar la paridad de género. Así por ejemplo, a pesar de que el porcentaje promedio de mujeres parlamentarias en la región en 2017 fue de 28,1%, ocupando el segundo lugar a nivel mundial, aun no se logra superar el 30% (CEPAL, 2018). Según datos de la Unión Interparlamentaria, en 2018, el 30,7% de representantes en cámaras bajas o únicas son mujeres, destacando Cuba (53,2%), Bolivia (53,1%), México (48,2%), Granada (46,6%), Nicaragua (45,6%) y Costa Rica (45,6%) entre los países con mayor participación de mujeres (PNUD, 2019).

Desde la perspectiva de la teoría de agencia, la diversidad de género en posiciones de liderazgo motiva a una mayor independencia y supervisión del grupo, promueve la participación y una comunicación inclusiva (Bear ...[et al], 2010). De acuerdo con Westphal y Milton (2000), la presencia de mujeres en los órganos de decisión puede alentar al pensamiento divergente en el proceso de toma de decisiones y, por consecuencia, motivar a una mayor creatividad e innovación. Sin embargo, también hay que reconocer que las mujeres deberán contar con la experiencia y habilidades necesarias para incidir favorablemente en indicadores de desempeño económico y social. Del mismo modo, la teoría psicológica social sostiene que el grupo mayoritario (generalmente los hombres) tendrá una mayor influencia en la toma de decisiones en comparación con el grupo minoritario (Mogbogu, 2016). En este contexto surge la teoría de la masa crítica que afirma que el balance de género en los órganos legislativos podría favorecer los resultados en el sector público, siempre y cuando la representación del grupo minoritario sea significativa. Saint-Germain (1989: 956-968) sugiere que la influencia de las mujeres en la toma de decisiones es mayor cuando su porcentaje de representación alcanza por lo menos el 15%. De acuerdo con Grey (2006: 494) el 15% de representación de mujeres en los órganos legislativos permite realizar cambios a la agenda política, aunque con un 40% de representación es más factible la introducción de políticas.

En el ámbito del sector público, la elección de mujeres en los Parlamentos Nacionales constituye un primer paso hacia la promoción de la diversidad de género (Hicks ...[et al], 2016). En algunos contextos,

Diversos estudios concluyen que las mujeres en posiciones de liderazgo favorecen el comportamiento ético en sus diferentes dimensiones, como el buen gobierno.

una mayor representación de las mujeres en la toma de decisiones se ha asociado con cambios de política y presupuestos. Por ejemplo, el estudio realizado por Nasser (2018: 152) afirma que la participación de mujeres en el sector público de países árabes motiva a un mayor desarrollo social en aspectos como cuidado de los niños, igualdad de remuneración, permiso parental, pensiones, derechos reproductivos y protección contra la violencia de género. Por su parte, otro estudio comparativo para 13 países en Asia y Oceanía encontró que los gobiernos locales a cargo de mujeres estaban más enfocados a aspectos sociales tales como servicios médicos, disminución de la pobreza y el desarrollo de la comunidad y demuestran un estilo de liderazgo más inclusivo, colaborativo, consultivo y orientado a las personas (CEPAL, 2005). El estudio realizado por Chattopadhyay y Duflo (2004) demostró que las mujeres alcaldesas en la India tienden a priorizar los aspectos relacionados con la provisión de agua potable, mientras que los hombres se centran más en los sistemas de irrigación. A tenor de lo expuesto se establece la siguiente hipótesis:

H1: A mayor representación de mujeres en los Parlamentos Nacionales y Alcaldías en Latinoamérica, mayor es el gasto público en los rubros sociales.

El buen gobierno y la fortaleza institucional son pilares fundamentales para el desarrollo económico de un país. El diseño e implementación de políticas públicas será más efectivo en entornos bien gobernados (Thomas, 2010). Los aspectos más importantes del buen gobierno incluyen el control de la corrupción, la efectividad del gobierno, el Estado de Derecho, la calidad regulatoria, la estabilidad política y la participación y rendición de cuentas (Kaufmann ...[et al], 2011). Desde un punto de vista ético, las mujeres impulsan la responsabilidad social y promueven un liderazgo más inclusivo, democrático y enfocado a las necesidades de la sociedad (Pereira, 2017). En este contexto, diversos estudios enfocados concluyen que las mujeres en posiciones de liderazgo favorecen el comportamiento ético en sus diferentes dimensiones, como el buen gobierno (Sung, 2012; Swamy ...[et al], 2001), la sustentabilidad de la organización (Fernández-Feijoo ...[et al], 2014; Velte, 2016) y la reputación de la institución (Brammer ...[et al], 2009). Dollar ...[et al] (2001: 423) sostienen que las mujeres presentan un comportamiento más altruista y enfocado en aspectos sociales y éticos, lo que podría reflejarse en la honestidad de los gobiernos. A tenor de lo expuesto se propone la siguiente hipótesis:

H2: A mayor representación de mujeres en los Parlamentos Nacionales y Alcaldías en Latinoamérica, mejor desempeño en los índices del WGI. Las causas y consecuencias de la corrupción han sido abordadas en la literatura internacional, la cual se ha centrado en analizar si las instituciones responsables de rendir cuentas a la ciudadanía podrían inhibir los niveles de corrupción (Taylor y Buranelli, 2007). Las mujeres están menos involucradas en actividades criminales y son menos propensas a recibir sobornos en comparación con el género masculino (Sung, 2012). Es decir, las mujeres son menos propensas a actos de corrupción, están menos involucradas en actos de sobornos o conflictos de interés y se ha demostrado que los países con una mayor representación femenina en el gobierno o mercado laboral registran menores niveles de corrupción (Swamy ...[et al], 2001). En este tenor se establece la siguiente hipótesis:

H3: La presencia de mujeres en los Parlamentos Nacionales y Alcaldías en Latinoamérica disminuye los índices de corrupción.

2. Metodología de investigación

Este trabajo analiza 18 países latinoamericanos durante el periodo 1997-2017, lo cual da un total de 378 observaciones año. Si bien la base de datos publicada por CEPAL (2018) muestra información para 34 países de Latinoamérica y el Caribe, este estudio se centra en aquellos países que conforman la región de Latinoamérica y cuya información relacionada a las variables de estudio (diversidad de género, gasto público y buen gobierno) está disponible.

Para realizar el análisis econométrico, se adopta un análisis de regresión múltiple utilizando el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) con errores estándar corregidos y controlando por efectos fijos para el año y país de estudio. Para analizar la relación entre la diversidad de género en los Parlamentos Nacionales y Alcaldías y las dimensiones de gasto público y efectividad del buen gobierno, se han agrupado las variables en cuatro grupos: 1) diversidad de género (proporción de mujeres en los Parlamentos Nacionales y proporción de mujeres como alcaldesas electas); 2) gasto público (gasto público no social y gasto público social); 3) buen gobierno (descontento en las instituciones de gobierno y WGI); y 4) variables de control (deuda pública total, crecimiento del PIB, inversión extranjera directa, total de ingresos tributarios). Las variables y su medición se basan en las metodologías aplicadas por la CEPAL

(2018) y el Banco Mundial (2018). Las siguientes ecuaciones muestran la relación entre las variables de estudio.

$$GPNS = \alpha_0 + \alpha_1 Gender\ \text{Parlamentos}_{i,t} + \alpha_2\ Gender\ \text{Alcaldías} + \alpha_3\ (Control) + \mu_{i,t} \quad (1)$$

$$GPS = \alpha_0 + \alpha_1 Gender\ \text{Parlamentos}_{i,t} + \alpha_2\ Gender\ \text{Alcaldías} + \alpha_3\ (Control) + \mu_{i,t} \quad (2)$$

$$DIP = \alpha_0 + \alpha_1 Gender\ \text{Parlamentos}_{i,t} + \alpha_2\ Gender\ \text{Alcaldías} + \alpha_3\ (Control) + \mu_{i,t} \quad (3)$$

$$WGI = \alpha_0 + \alpha_1 Gender\ \text{Parlamentos}_{i,t} + \alpha_2\ Gender\ \text{Alcaldías} + \alpha_3\ (Control) + \mu_{i,t} \quad (4)$$

En donde:

GPNS es el % de gasto público no social con respecto al PIB en el año *t*.

GPS es el % de gasto público social con respecto al PIB en el año *t*.

DIP es un indicador que mide la confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas y del Estado, adoptando un valor entre 0 y 1. Mientras más alto sea el valor de DIP, peor es la percepción de la ciudadanía hacia las instituciones en el año *t*.

WGI es el *Worldwide Governance Indicator*, el cual representa el gobierno y la fortaleza de las instituciones de un país en el año *t*. Está integrado por seis subíndices: control de corrupción, efectividad del gobierno, Estado de Derecho, calidad regulatoria, estabilidad política y participación y rendición de cuentas. Adopta un valor entre 0 y 1 y mientras más alto sea el *rating*, existe una mejor percepción de las instituciones.

Gender **Parlamentos** es el porcentaje de mujeres que participan como miembros de los Parlamentos Nacionales en el año *t*.

Gender **Alcaldías** es el porcentaje de mujeres alcaldesas electas en el año *t*.

Control se refiere a las variables de control: deuda pública total, crecimiento del PIB, inversión extranjera directa, total de ingresos tributarios en el año *t*.

μi,t es el término de error.

3. Análisis y discusión de resultados

3.1 Análisis descriptivo

La Tabla 2 muestra los datos estadísticos descriptivos para las variables de estudio durante el periodo 1997-2017. Se observa que el gasto público total con respecto al PIB registra una media de 17,99%, con un valor máximo de 33,44% y un mínimo de 9,89%. Se observa una mayor inversión en gasto no social (9,41%) en comparación con el gasto social (9,01%). En cuanto al gasto no social se muestra que en Latinoamérica se promueve más el gasto para servicios públicos generales, seguido de los gastos para asuntos económicos, gastos para el orden público y seguridad y gastos en defensa. El gasto social se

enfoca en mayor medida hacia los rubros de educación, seguido por el gasto en protección social, salud, vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y religión, y protección del medio ambiente. Los países que obtienen mayores porcentajes con respecto al PIB en gasto público total son Venezuela (25,5%), seguido de Uruguay (24,9%), Brasil (23,1%), Ecuador (21,3%) y Chile (20,6%). Por su parte, entre las economías con un mayor gasto no social se puede citar a Ecuador (15,8%), Brasil (11,4%), Honduras (10,9%), Colombia (10,8%) y Uruguay (10,7%). En contraste, los países que promueven un mayor gasto social son Uruguay (14,2%), Chile (13,9%), Bolivia (11,8%), Brasil (11,6%) y Venezuela (10,5%) (CEPAL, 2018).

Tabla 2
Datos estadísticos descriptivos para las variables de estudio

	Media	Mediana	Máximo	Mínimo	Desv. Std.
Variables dependientes					
Gasto Público como % del PIB					
Gasto Público Total	17,99	17,42	33,44	9,89	4,33
***Gasto No Socia*l**	***9,41***	***9,15***	***24,97***	***5,20***	***2,91***
Servicios Públicos Generales	4,92	4,63	15,98	1,12	2,69
Defensa	0,82	0,60	3,66	0,00	0,82
Orden Público y Seguridad	1,27	1,22	3,45	0,08	0,76
Asuntos Económicos	2,39	2,17	6,85	0,36	1,15
Gasto Social	***9,01***	***8,66***	***16,03***	***2,53***	***2,75***
Protección del Medio Ambiente	0,07	0,05	0,55	0,00	0,09
Vivienda y Servicios Comunitarios	0,62	0,38	2,60	0,00	0,63
Salud	1,59	1,51	4,41	0,00	0,87
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	0,10	0,08	0,57	0,00	0,10
Educación	3,48	3,53	7,26	0,55	1,57
Protección Social	3,15	2,33	10,85	0,10	2,59
Gobernanza y Corrupción					
Descontento en Instituciones Políticas y del Estado	65,26	65,00	92,00	29,00	12,34

	Media	Mediana	Máximo	Mínimo	Desv. Std.
Worldwide Governance Indicator (WGI)	44,08	41,75	86,40	8,23	17,95
Participación y Rendición de Cuentas	52,95	51,21	89,42	18,23	16,21
Estabilidad Política y no Violencia	37,98	36,58	90,48	1,01	19,08
Efectividad del Gobierno	44,53	45,67	87,38	8,65	19,63
Calidad Regulatoria	49,38	53,13	92,72	2,40	20,86
Estado de Derecho	37,72	32,86	89,47	0,47	20,74
Control de la Corrupción	41,94	39,55	91,88	2,53	22,70
Variables independientes					
% de mujeres en los Parlamentos Nacionales	19,04	16,70	53,08	2,50	10,41
% de alcaldesas electas	7,99	7,40	40,10	0,00	5,88
Variables de control					
Deuda Pública Total con respecto al PIB (%)	37,92	34,57	166,39	4,00	20,60
% de Crecimiento del PIB	3,62	3,92	18,29	-11,30	3,50
Inversión Extranjera Directa (millones de USD)	5,305	1,064	85,090	-9,380	11,647
Total de Ingresos Tributarios con respecto al PIB (%)	13,15	13,01	22,07	6,70	2,98

Fuente: elaboración propia basada en información obtenida de CEPAL (2018) y Banco Mundial (2018).

En el ámbito de la gobernanza y los indicadores de corrupción, se observa que de acuerdo a indicadores de CEPAL (2018), el descontento en las instituciones políticas y del Estado obtiene un promedio de 65,26%. Los países con un mayor descontento de las instituciones políticas y del Estado por parte de la ciudadanía son Perú (77,9%), Ecuador (74,2%), Guatemala (72,7%), Paraguay (71,1%) y Nicaragua (70,9%). Mientras que los países con mejor percepción son Uruguay (42,2%), República Dominicana (55,8%), Venezuela (56,8%) y Costa Rica (58,7%).

El WGI registra 44,08% en la región. Con respecto a sus componentes, Latinoamérica obtiene un mayor ratio para la dimensión de participación y rendición de cuentas, seguido por la calidad regulatoria, la efectividad del gobierno, el control de la corrupción, Estado de Derecho

La región obtiene un promedio para la participación de mujeres en los Parlamentos Nacionales del 19,04% y de 7,99% para la variable de alcaldesas electas.

y estabilidad política y no violencia (Banco Mundial, 2018). Los países que alcanzan mayores ratios son Chile con 83,2%, seguido de Uruguay (74,8%), Costa Rica (70,5%) y Panamá (56,2%). Particularmente, en la dimensión del control de la corrupción los países mejores evaluados son Chile (89,7%), Uruguay (85,7%), Ecuador (73,8%) y Brasil (55,2%); mientras que los peor evaluados son Venezuela (11,5%), Paraguay (13,1%), Honduras (20,9%) y Nicaragua (26,2%) (Banco Mundial, 2018).

Con respecto a las variables de género, la región obtiene un promedio en el período para la participación de mujeres en los Parlamentos Nacionales del 19,04% y de 7,99% para la variable de alcaldesas electas. Los países con una mayor representación de mujeres en los Parlamentos Nacionales son Argentina (35,2%), Costa Rica (32,7%) y México (27,2%), mientras que Nicaragua (17,3%), Chile (11,8%), Costa Rica (11,1%) y Panamá (10,9%) han elegido a un mayor número de alcaldesas.

En relación con las características económicas se observa que la región obtiene un ratio de deuda total del 37,92%, una tasa de crecimiento del PIB promedio del 3,62%, una inversión extranjera directa de 5.305 millones de dólares y una tasa de ingresos tributarios con respecto al PIB del 13,15%. Los países con mayor deuda pública con respecto al PIB son Argentina (62,6%), Nicaragua (57,3%), Uruguay (47%) y Honduras (44,7%). Los países que registran mayores tasas de crecimiento del PIB son Panamá (6,2%), República Dominicana (5,4%), Nicaragua (4%) y Chile (3,7%). Con respecto a la inversión extranjera directa, Brasil y México registran mayores promedios con 38.015 y 18.061 millones de dólares respectivamente. Finalmente, los países con mayores tasas de ingresos tributarios son Uruguay (17,7%), Bolivia (17,4%), Chile (16,9%) y Honduras (14,9%).

3.2 Análisis econométrico

Esta sección describe y discute los análisis econométricos para comprobar las hipótesis de estudio. Para ello se realizan diferentes análisis de regresión utilizando el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con errores estándar corregidos y controlando los efectos fijos por país y año de estudio. La Tabla 3 evidencia el análisis de regresión con efectos fijos para las variables independientes de: (1) Gasto Público Total, (2) Gasto No Social, (3) Gasto Social, (4) Descontento en las Instituciones Políticas y (5) WGI. Las variables independientes se refieren a la diversidad de género en los Parlamentos Nacionales y Alcaldías, mientras que las de control se centran en las características de los países (deuda pública, crecimiento del PIB, inversión extranjera

Los resultados sugieren que la participación de mujeres en los gobiernos locales tiene una incidencia significativa en el gasto público social, mientras que su participación a nivel de legislaturas fortalece el buen gobierno.

directa y total de ingresos tributarios con respecto al PIB). En todos los modelos se controla por efectos fijos del país y año de estudio. Se observa que la participación de las mujeres en las Alcaldías incrementa tanto el gasto social como el no social a un nivel de significancia del 0,01 y 0,05, respectivamente. Por su parte, las mujeres en los Parlamentos Nacionales incrementan la fortaleza institucional a través del WGI (p = 0,01). Los resultados anteriores sugieren que la participación de mujeres en los gobiernos locales tiene una incidencia significativa en el gasto público social, mientras que su participación a nivel de legislaturas fortalece el buen gobierno. Estos resultados van en línea con los encontrados por Nasser (2018) y Sung (2012). Lo anterior lleva a *aceptar parcialmente la H1*, que sostiene que las mujeres en los Parlamentos Nacionales y Alcaldías incrementan el gasto público, lo cual solo se acepta para el caso de las alcaldesas. La hipótesis *H2 también es aceptada parcialmente*, ya que la variable género es significativa solamente para las mujeres que participan en los Parlamentos Nacionales. En cuanto las variables de control, se observa que el nivel de deuda disminuye el gasto público total social y no social (p = 0,01), el crecimiento del PIB incrementa el gasto no social (p = 0,05), mientras que la inversión extranjera directa disminuye el gasto no social y el descontento en las instituciones públicas. Se observa que el efecto país y año es significativo en todos los modelos. En todas las regresiones se reportan los valores promedio del Factor de Inflación de la Varianza (VIF, por su sigla en inglés). Se observa que los valores de VIF en todos los modelos están por debajo de 10, lo que confirma la ausencia de problemas de multicolinealidad entre las variables.

Tabla 3
Análisis de regresión: Efecto de la diversidad de género en Parlamentos Nacionales y Alcaldías sobre el Gasto Público y el WGI

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variables	*Gasto Público total*	*Gasto No Social*	*Gasto Social*	*Descontento instituciones*	*WGI*
% mujeres Parlamentos	-0,01	0,01	***-0,02****	-0,02	***0,26*****
Nacionales	(-0,05)	(0,25)	(-1,78)	(1,45)	(3,26)
% de alcaldesas electas	0,03	***0,03****	***0,02*****	-0,00	0,03

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variables	**Gasto Público total**	**Gasto No Social**	**Gasto Social**	**Descontento instituciones**	**WGI**
	(0,88)	(2,08)	(2,67)	(-0,16)	(0,77)
Deuda Pública Total	-0,07*	-0,09***	-0,02***	-0,01	0,04
	(-1,72)	(-3,33)	(-3,29)	(1,34)	(0,96)
% Crecimiento del PIB	-0,09	0,06**	-0,03	-0,00	-0,34***
	(-1,39)	(1,91)	(-1,28)	(-0,10)	(-4,05)
Inversión Extranjera	-0,01	-0,08***	-0,01	-0,02***	-0,05
Directa	(-0,13)	(-4,41)	(-0,78)	(-2,64)	(-1,10)
Total de Ingresos	-0,02	-0,06	0,02	-0,02	-0,06
Tributarios	(-0,17)	(-1,12)	(1,15)	(-0,92)	(-0,66)
Efecto País	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efecto Año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Constante	14,15***	21,68***	5,29***	8,99***	33,55***
	(3,05)	(8,71)	(4,94)	(8,76)	(5,82)
R^2 Ajustado	0,53	0,82	0,67	0,60	0,92
VIF (Promedio)	4,88	5,64	5,79	5,64	4,57
Observaciones	213	213	213	213	221

Se controla por efectos fijos para el país y año de estudio. "Sí" indica si el efecto del sector industrial y año de estudio es significativo a un nivel del 0,01; 0,05; o 0,10; y "No" en caso de que el nivel de significancia sea mayor a 0,10. Los números en paréntesis se refieren a los estadísticos *t*. ***, **, * indican el nivel de significancia a los niveles del 1%, 5% y 10%, respectivamente.
Fuente: elaboración propia con información de la CEPAL (2018) y el Banco Mundial (2018).

La Tabla 4 muestra el análisis de regresión con efectos fijos para los rubros del gasto público no social: (1) Gasto Público en Servicios Públicos Generales; (2) Gasto Público en Defensa; (3) Gasto Público en Orden Público y Seguridad; y (4) Gasto Público en Asuntos Económicos. Se observa que la participación de las mujeres en los Parlamentos Nacionales aumenta el gasto público en defensa (p = 0,10), mientras que las mujeres alcaldesas incrementan el gasto público para asuntos económicos (p = 0,01). Por el contrario, las mujeres alcaldesas disminuyen el gasto público de orden público y seguridad (p = 0,01). Estos resultados sugieren que las mujeres priorizan determinados gastos como el de defensa y economía. La deuda pública desfavorece el gasto público no social, mientras que el crecimiento del PIB lo incrementa. La inversión extranjera directa

disminuye los gastos en servicios públicos generales y el gasto público en defensa. No existen problemas de multicolinealidad entre las variables de estudio, ya que los valores del VIF están por debajo de 10.

Tabla 4
Análisis de regresión: Efecto de la diversidad de género en Parlamentos Nacionales y Alcaldías sobre los rubros de Gasto Público No Social

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variables	*GSPG*	*GD*	*GOPS*	*GAE*
% mujeres Parlamentos	0,02	***0,05****	-0,00	0,00
Nacionales	(0,84)	(1,69)	(-0,44)	(0,13)
% de alcaldesas electas	0,02	-0,00	***-0,01*****	***0,01*****
	(1,49)	(-0,21)	(-3,06)	(2,99)
Deuda Pública Total	-0,07***	-0,04**	-0,00*	-0,01***
	(-3,25)	(-2,04)	(-1,73)	(-2,48)
% Crecimiento del PIB	0,05**	0,07***	0,01***	-0,00
	(2,20)	(2,73)	(2,43)	(-0,15)
Inversión Extranjera	-0,04***	-0,03***	-0,01	-0,00
Directa	(-3,36)	(-2,39)	(-1,51)	(-0,78)
Total de Ingresos	0,13	-0,02	0,00	0,01
Tributarios	(0,36)	(-0,48)	(0,47)	(1,33)
Efecto País	Sí	Sí	Sí	Sí
Efecto Año	Sí	Sí	No	Sí
Constante	9,95***	2,69	0,90***	1,07***
	(5,44)	(1,56)	(2,48)	(2,84)
R^2 Ajustado	0,78	0,84	0,93	0,87
VIF (Promedio)	5,79	5,79	5,79	5,79
Observaciones	213	213	213	213

Se controla por efectos fijos para el país y año de estudio. "Sí" indica si el efecto del sector industrial y año de estudio es significativo a un nivel del 0,01; 0,05; o 0,10; y "No" en caso de que el nivel de significancia sea mayor a 0,10. Los números en paréntesis se refieren a los estadísticos *t*. ***, **, * indican el nivel de significancia a los niveles del 1%, 5% y 10%, respectivamente.
Fuente: elaboración propia basada en información de la CEPAL (2018) y el Banco Mundial (2018).

La Tabla 5 evidencia el análisis de regresión con efectos fijos para los rubros del gasto público social: (1) Gasto Público en Protección del Medio Ambiente; (2) Gasto Público en Vivienda y Servicios Comunitarios; (3) Gasto Público en Salud; (4) Gasto Público en Actividades Recreativas,

Cultura y Religión; (5) Gasto Público en Educación; y (6) Gasto Público en Protección Social. Se observa un contraste entre el efecto de las mujeres en los Parlamentos Nacionales y su presencia en las Alcaldías municipales. Por ejemplo, contrario a lo que establece la H1 -que afirma que las mujeres en los Parlamentos Nacionales motivarán a un mayor gasto social-, los resultados muestran una relación negativa para el gasto en vivienda y servicios comunitarios (p = 0,10), el gasto en salud (p = 0,10) y el gasto público en educación (p = 0,10). Sin embargo, el efecto de las mujeres alcaldesas es favorable para los rubros de actividades recreativas, cultura y religión y para el gasto de protección social (p = 0,01). Además, la participación de las mujeres en los Parlamentos Nacionales aumenta el gasto público en defensa (p = 0,10), mientras que las mujeres alcaldesas incrementan el gasto público para asuntos económicos (p = 0,01). Por el contrario, las mujeres alcaldesas disminuyen el gasto público de orden público y seguridad (p = 0,01).

La deuda pública y la inversión extranjera directa desfavorecen en la mayoría de los rubros el gasto social. Estos resultados llevan a aceptar parcialmente la H1, dado que las mujeres favorecen solamente dos rubros del gasto social cuando estas ocupan el cargo de la Alcaldía. Estos hallazgos podrían ser explicados por la teoría de la masa crítica, la cual sostiene que el balance de género en los órganos legislativos podría favorecer los resultados en el sector público, siempre y cuando la representación del grupo minoritario sea de por lo menos el 15% para realizar cambios en la agenda política y de un 40% para implementar políticas públicas (Grey, 2006: 494). La deuda pública desfavorece el gasto público no social, mientras que el crecimiento del PIB lo incrementa. La inversión extranjera directa disminuye los gastos en servicios públicos generales y el gasto público en defensa. Los efectos fijos del país y año de estudio tienen poder explicativo en todos los modelos. Los valores del VIF obtenidos son menores a 10.

Tabla 5
Análisis de regresión: Efecto de la diversidad de género en Parlamentos Nacionales y Alcaldías sobre los rubros de Gasto Público Social

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variables	***GMA***	***GVSC***	***GS***	***GARCR***	***GE***	***GPS***
% mujeres Parlamentos	-0,02	***-0,00****	***-0,01****	0,00	***-0,00****	0,00
Nacionales	(-1,12)	(-1,74)	(-1,80)	(0,85)	(-1,87)	(0,43)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variables	***GMA***	***GVSC***	***GS***	***GARCR***	***GE***	***GPS***
% de alcaldesas electas	***0,01*****	***-0,00*****	***-0,01*****	***0,08*****	0,00	***0,02*****
	(1,93)	(-1,97)	(-3,53)	(2,85)	(0,10)	(4,19)
Deuda Pública Total	-0,02*	-0,00	-0,01***	0,00	-0,00**	-0,00
	(-1,68)	(-0,86)	(-2,46)	(0,86)	(2,15)	(-0,03)
% Crecimiento del PIB	-0,00	0,00	-0,01*	-0,00	-0,00	0,01
	(-0,20)	(0,59)	(-1,78)	(-0,65)	(-0,53)	(1,12)
Inversión Extranjera	-0,03***	-0,00***	-0,00	0,01***	-0,00	-0,02***
Directa	(-3,39)	(-2,65)	(-0,72)	(3,49)	(-1,20)	(-3,59)
Total de Ingresos	-0,03	-0,00	0,02***	-0,01	0,00	-0,03**
Tributarios	(-1,17)	(-0,11)	(2,64)	(-0,95)	(0,60)	(-2,37)
Efecto País	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efecto Año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Constante	11,36***	0,16*	1,52***	-0,01***	0,18**	0,53
	(8,20)	(1,68)	(3,62)	(-0,03)	(2,13)	(0,46)
R^2 Ajustado	0,88	0,50	0,88	0,73	0,70	0,92
VIF (Promedio)	5,64	5,64	5,64	5,64	5,64	5,64
Observaciones	213	213	213	213	213	213

Se controla por efectos fijos para el país y año de estudio. "Sí" indica si el efecto del sector industrial y año de estudio es significativo a un nivel del 0,01; 0,05; o 0,10; y "No" en caso de que el nivel de significancia sea mayor a 0,10. Los números en paréntesis se refieren a los estadísticos *t*. ***, **, * indican el nivel de significancia a los niveles del 1%, 5% y 10%, respectivamente.
Fuente: elaboración propia basada en información de la CEPAL (2018) y el Banco Mundial (2018).

La Tabla 6 demuestra empíricamente la relación entre la diversidad de género, posiciones de liderazgo en el sector público y el indicador WGI, que mide la efectividad del gobierno y la fortaleza de sus instituciones. Como era de esperar, y de acuerdo a lo establecido en la H2, la representación de las mujeres en los Parlamentos Nacionales favorece 5 de los 6 subíndices que integran el WGI: estabilidad política y no violencia (p = 0,10), efectividad del gobierno (p = 0,01), calidad regulatoria (p = 0,01), Estado de Derecho (p = 0,01) y el control de la corrupción (p = 0,01); mientras que no hay incidencia significativa hacia la participación y rendición de cuentas. Por su parte, las mujeres alcaldesas inciden significativamente en los indicadores de calidad regulatoria (p = 0,01) y el Estado de Derecho (p = 0,01). Lo anterior lleva a *aceptar la hipótesis*

Las mujeres que participan en los Parlamentos Nacionales incrementan el indicador de control de la corrupción, mientras que las alcaldesas electas no tienen incidencia significativa.

H2, ya que en la mayoría de las dimensiones del WGI la mujer tiene una injerencia significativa, lo cual va en línea con los resultados reportados por Swamy ...[et al] (2001: 25). En relación con los niveles de corrupción, se observa que las mujeres que participan en los Parlamentos Nacionales incrementan el indicador de control de la corrupción, mientras que las alcaldesas electas no tienen incidencia significativa. Esto lleva a *aceptar parcialmente la H3*. Por su parte, una mayor deuda pública e inversión extranjera directa podría desfavorecer el índice WGI. Los valores promedio del VIF están por debajo del valor de 10.

Tabla 6
Análisis de regresión: Efecto de la diversidad de género en Parlamentos Nacionales y Alcaldías sobre los índices de gobernabilidad y corrupción

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variables	*VA*	*PSNV*	*GE*	*RQ*	*RL*	*CC*
% mujeres Parlamentos	-0,01	***0,03****	***0,30*****	***0,32*****	***0,26*****	***0,47*****
Nacionales	(-1,04)	(1,69)	(3,93)	(3,58)	(3,69)	(5,01)
% de alcaldesas electas	0,01	0,01	0,38	***0,13*****	***0,09*****	-0,05
	(1,18)	(1,11)	(1,04)	(3,24)	(2,47)	(-1,05)
Deuda Pública Total	-0,01	-0,03***	0,19	-0,17***	-0,09**	0,09*
	(-0,83)	(-2,58)	(0,41)	(-3,20)	(-2,32)	(1,70)
% Crecimiento del PIB	-0,02*	-0,01	-0,01	-0,01	-0,06	-0,22
	(-1,67)	(-0,30)	(-0,20)	(-0,16)	(-0,70)	(-1,32)
Inversión Extranjera	-0,03***	-0,02**	-0,02	-0,27***	0,04	-0,04
Directa	(-4,44)	(-2,07)	(-0,42)	(-4,64)	(0,84)	(-0,71)
Total de Ingresos	-0,01	0,09***	0,07	0,09	-0,05	-0,01
Tributarios	(-0,56)	(2,82)	(0,69)	(0,70)	(-0,47)	(-0,06)
Efecto País	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efecto Año	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Constante	5,87***	14,63***	47,05***	49,38***	51,54***	22,10***
	(6,83)	(9,46)	(9,23)	(8,13)	(8,96)	(2,56)
R^2 Ajustado	0,74	0,71	0,75	0,74	0,75	0,74
VIF (Promedio)	4,57	4,57	4,57	4,57	4,57	4,57
Observaciones	221	221	221	221	221	221

Se controla por efectos fijos para el país y año de estudio. "Sí" indica si el efecto del sector industrial y año de estudio es significativo a un nivel del 0,01; 0,05; o 0,10; y "No" en caso de que el nivel de significancia sea mayor a 0,10. Los números en paréntesis se refieren a los estadísticos *t*. ***, **, * indican el nivel de significancia a los niveles del 1%, 5% y 10%, respectivamente.
Fuente: elaboración propia basada en información de la CEPAL (2018) y el Banco Mundial (2018).

3.3 Análisis de robustez

La Tabla 7 ofrece un análisis adicional para identificar si la participación femenina en las posiciones de liderazgo en la administración pública favorece determinados indicadores macroeconómicos. Particularmente, este apartado se centra en las variables de control: (1) Deuda Pública Total; (2) Porcentaje de Crecimiento del PIB; (3) Inversión Extranjera Directa; y (4) Total de Ingresos Tributarios. Como se observa en la Tabla, las mujeres en los Parlamentos Nacionales aumentan el total de ingresos tributarios (p = 0,10), mientras que las mujeres alcaldesas disminuyen la deuda pública (p = 0,01). Un resultado desfavorable de las mujeres en los Parlamentos es hacia el crecimiento del PIB, aunque esto podría deberse al efecto de otras variables no observadas como educación de la población, innovación, sofisticación de negocios, entre otros. Se observa que la inversión extranjera directa favorece el crecimiento del PIB y viceversa (p = 0,01). Los valores del VIF se encuentran por debajo del valor de 10.

Tabla 7
Análisis de regresión: Efecto de la diversidad de género en Parlamentos Nacionales y Alcaldías sobre indicadores económicos

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variables	*DPT*	*PIB*	*IED*	*TIT*
% mujeres Parlamentos	-0,04	***-0,15*****	0,05	***0,06****
Nacionales	(-0,46)	(-2,25)	(0,74)	(1,89)
% de alcaldesas electas	***-0,23*****	-0,03	0,08	0,01
	(-4,25)	(-0,81)	(1,52)	(0,28)
Deuda Pública Total		0,05	0,09	-0,05*
		(1,20)	(1,33)	(-1,82)
% Crecimiento del PIB	0,16		0,57***	0,00
	(1,19)		(3,77)	(0,07)
Inversión Extranjera	0,11	0,23***		-0,01
Directa	(1,38)	(5,55)		(-0,10)
Total de Ingresos	-0,34*	0,01	-0,03	

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variables	***DPT***	***PIB***	***IED***	***TIT***
Tributarios	(-1,71)	(0,07)	(-0,10)	
Efecto País	Sí	Sí	Sí	No
Efecto Año	Sí	Sí	Sí	Sí
Constante	65,09***	25,61***	3,71	3,91
	(9,68)	(5,85)	(0,52)	(1,26)
R^2 Ajustado	0,66	0,71	0,64	0,48
VIF (Promedio)	4,55	3,37	4,32	4,60
Observaciones	221	221	221	221

Se controla por efectos fijos para el país y año de estudio. "Sí" indica si el efecto del sector industrial y año de estudio es significativo a un nivel del 0,01; 0,05; o 0,10; y "No" en caso de que el nivel de significancia sea mayor a 0,10. Los números en paréntesis se refieren a los estadísticos *t*. ***, **, * indican el nivel de significancia a los niveles del 1%, 5% y 10%, respectivamente.
Fuente: elaboración propia basada en información de CEPAL (2018) y el Banco Mundial (2018).

Conclusiones y recomendaciones

El objetivo del trabajo fue analizar la influencia de la representación de mujeres en los Parlamentos Nacionales y en las Alcaldías Municipales sobre los indicadores de gasto público social, buen gobierno (WGI) y control de la corrupción. El estudio se centró en 18 países latinoamericanos alcanzando un total de 378 observaciones durante el periodo 1997-2017. Si bien las estadísticas muestran un incremento paulatino de la diversidad de género en los Parlamentos Nacionales y Alcaldías en la región, aún no se ha alcanzado el 40% sugerido por la teoría de la masa crítica (Grey, 2006: 494). Por ejemplo, el promedio de mujeres en los Parlamentos Nacionales en 2018 es de 28,7%, mientras que para el caso de las alcaldesas electas es del 13,9% en 2016. Algunos países como Bolivia, Costa Rica, México y Nicaragua registran tasas de participación en los Parlamentos Nacionales superiores al 40%. Para el caso de alcaldesas electas, solamente Nicaragua alcanza una tasa del 40,1% de representación seguido por Uruguay con un 21,4%, mientras que el resto de los países no superan el 15% de participación femenina. La escasa representación de la mujer en la mayoría de los países latinoamericanos ha sido tema de debate en la última década, ya que su ausencia o escasa participación podría limitar su poder de influencia en el diseño e implementación de políticas públicas de la región.

A pesar de que no se ha alcanzado la paridad de género en las posiciones de liderazgo en el sector público latinoamericano, los resultados sugieren que la participación de las mujeres juega un rol estratégico en la asignación del gasto público social y fortalecen el entorno institucional.

A pesar de que no se ha alcanzado la paridad de género en las posiciones de liderazgo en el sector público latinoamericano, los resultados sugieren que la participación de las mujeres juega un rol estratégico en la asignación del gasto público social y fortalecen el entorno institucional, particularmente en los indicadores de buen gobierno y control de la corrupción. Latinoamérica es una región caracterizada por altos índices de corrupción y pobreza, y el debate sobre si la corrupción inhibe el desarrollo económico y este a su vez incrementa la desigualdad y la pobreza, aún no ha sido resuelto. Los resultados de esta investigación son pertinentes para hacer un llamado a los responsables de legislar en el ámbito político, para revisar la normativa y estrategias en materia de equidad de género. Recientemente se han emitido normas de aplicación obligatoria para promover la equidad 50-50 en los cargos de representación popular en la mayoría de los países.

Los resultados empíricos obtenidos en esta investigación permiten inferir que las alcaldesas electas promueven un mayor gasto social en las dimensiones de protección del medio ambiente, actividades recreativas, cultura y religión y protección social; mientras que las mujeres que participan en los Parlamentos Nacionales mejoran considerablemente el índice de buen gobierno (WGI) y favorecen el control de la corrupción. Es decir, las mujeres están más enfocadas hacia lo ético y lo social. Cabe destacar que las mujeres en los órganos de decisión disminuyen el nivel de deuda e incrementan el total de ingresos tributarios en Latinoamérica, al tiempo que favorecen el gasto público no social en asuntos económicos.

Las observaciones anteriores conducen a considerar que la equidad de género se traduce en resultados específicos de política pública, no obstante los condicionamientos que limitan la participación de las mujeres en las esferas políticas de Latinoamérica. Es plausible considerar que si se llevaran a la práctica acciones tales como las que se mencionan a continuación, su incidencia resultaría fortalecida:

1) Favorecer una mayor participación de mujeres en las esferas políticas, ya que actualmente se enfrentan a diferentes obstáculos de partida, culturales y de permanencia.

2) Diseñar e implementar políticas públicas para alcanzar una representación femenina de por lo menos el 40% en los cargos de liderazgo en el sector público, siempre y cuando las mujeres cumplan con los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para garantizar un desempeño destacado en sus funciones.

3) Monitorear la participación de mujeres en el ámbito de las legislaturas y gobiernos locales a través de un observatorio que incluya bases

de datos de sus características y del desempeño alcanzado.

4) Promover la diversidad étnica y cultural de las mujeres que participan en cargos de liderazgo en el sector público.

5) Sensibilizar a los actores políticos clave, organizaciones sociales e instituciones nacionales e internacionales de la importancia de la diversidad de género en el sector público.

6) Desarrollar un plan de vida y carrera de las mujeres que ocupan cargos de liderazgo en el sector público, buscando un balance entre las dimensiones familiar y profesional.

7) Desarrollar un sistema de evaluación basado en objetivos que identifique las fortalezas y áreas de oportunidad de las mujeres que ocupan cargos de liderazgo en el sector público.

8) Promover un código de ética y buen gobierno en los cargos de representación popular, independientemente del género.

Finalmente, se reconocen las limitaciones a este trabajo y se identifican las futuras líneas de investigación en el ámbito de la diversidad de género en el sector público. En primer lugar, la muestra de estudio se limita a 18 países latinoamericanos y a variables a nivel país, por lo que se considera recomendable realizar estudios comparativos de la diversidad de género y su desempeño social y económico a nivel de los Municipios o Estados. También incluir en futuros estudios a otras regiones emergentes como Asia y Europa. Otra limitación es que se centra en la influencia de las mujeres en tres aspectos: el gasto público, el buen gobierno y la corrupción, excluyendo su influencia en otras esferas como la innovación o competitividad de los países y municipios. La investigación sobre diversidad de género en el sector público está escasamente desarrollada en Latinoamérica, por lo que ofrece una vasta oportunidad para explorar con nuevas variables financieras o de índole social.

Bibliografía

Aidt, Toke S. y Dallal, Bianca (2008), "Female Voting Power: the Contribution of Women's Suffrage to the Growth of Social Spending in Western Europe", en *Public Choice*, Vol. 134 Nos. 3-4, pp. 391-417.

Andreoni, James y Vesterlund, Lise (2001), "Which is the Fair Sex? Gender Differences in Altruism", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116 N° 1, pp. 293-312.

Banco Mundial (2018), Worldwide Governance Indicators, Washington, Banco Mundial, http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc, 24-08-2018.

_____ (2019), El Banco Mundial en América Latina y el Caribe, Washington, Banco Mundial, http://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview, 13-06-2019.

Beaman, Lori ...[et al] (2009), "Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias?", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124 N° 4, pp. 1497-1540.

Bear, Stephen; Rahman, Noushi; y Post, Corinne (2010), "The Impact of Board Diversity and Gender Composition on Corporate Social Responsibility and Firm Reputation", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 97 N° 2, pp. 207-221.

Bertocchi, Graziella (2011), "The Enfranchisement of Women and the Welfare State", en *European Economic Review*, Vol. 55 N° 4, pp. 535-553.

Brammer, Stephen; Millington, Andrew; y Pavelin, Stephen (2009), "Corporate Reputation and Women on the Board", en *British Journal of Management*, Vol. 20 N° 1, pp. 17-29.

Brollo, Fernanda y Troiano, Ugo (2016), "What Happens When a Woman Wins an Election? Evidence from Close Races in Brazil", en *Journal of Development Economics*, Vol. 122 Issue C, pp. 28-45.

Carballo, Ana (2010), "Poverty and Corruption in Latin America: Challenges for a Sustainable Development Strategy", en *Revista Opera*, N° 10, pp. 41-65.

Caul, Miki (2001), "Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: a Cross-National Analysis", en *The Journal of Politics*, Vol. 63 N° 4, pp. 1214-1229.

CEPAL (2005), *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL; Naciones Unidas.

_____ (2009), *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago, CEPAL; Naciones Unidas.

_____ (2014), Participación política de las mujeres, Santiago, CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, https://www.cepal.org/es/infografias/participacion-politica-de-las-mujeres, 15-06-2019.

_____ (2018), CEPALSTAT: bases de datos y publicaciones estadísticas, Santiago, CEPAL; Naciones Unidas, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e, 25-07-2018.

_____ (2019), *Panorama social 2018*, Santiago, CEPAL; Naciones Unidas.

Chattopadhyay, Raghabendra y Duflo, Esther (2004), "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India", en *Econometrica*, Vol. 72 N° 5, pp. 1409-1443.

Ciocirlan, Cristina y Pettersson, Caroline (2012), "Does Workforce Diversity Matter in the Fight against Climate Change? An Analysis of Fortune 500 Companies", en *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 19 N° 1, pp. 47-62.

Dollar, David; Fisman, Raymond; y Gatti, Roberta (2001), "Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government", en *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 46 N° 4, pp. 423-429.

Draibe, Sonia y Riesco, Manuel (2009), "Social Policy and Development in Latin America: the Long View", en *Social Policy and Administration*, Vol. 43 N° 4, pp. 328-346.

Duflo, Esther y Topalova, Petia (2004), Unappreciated Service: Performance, Perceptions, and Women Leaders in India, s.l., s.e.

Fernández-Feijoo, Belén; Romero, Silvia; y Ruiz-Blanco, Silvia (2014), "Women on Boards: Do They Affect Sustainability Reporting?", en *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 21 N° 6, pp. 351-364.

Flores, Cynthia (2015), Cinco temas de desarrollo social claves en 2014 en América Latina, Washington, Banco Mundial, http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/01/09/temas-desarrollo-america-latina-2014, 20-08-2018.

Gneezy, Uri; Niederle, Muriel; y Rustichini, Aldo (2003), "Performance in Competitive Environments: Gender differences", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118 N° 3, pp. 1049-1074.

Grey, Sandra (2006), "Numbers and Beyond: the Relevance of Critical Mass in Gender Research", en *Politics and Gender*, Vol. 2 N° 4, pp. 492-530.

Harjoto, Maretno; Laksmana, Indrarini; y Lee, Robert (2015), "Board Diversity and Corporate Social Responsibility", en *Journal of Business Ethics*, Vol. 132 N° 4, pp. 641-660.

Hicks, Daniel L.; Hicks, Joan, H.; y Maldonado, Beatriz (2016), "Women as Policy Makers and Donors: Female Legislators and Foreign Aid", en *European Journal of Political Economy*, Vol. 41 Issue C, pp. 46-60.

Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2009), "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008", Washington, Banco Mundial (Policy Research Working Paper; N° 4978).

_____ (2011), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", en *Hague Journal of Rule of Law*, Vol. 3 N° 2, pp. 220-246.

Kenworthy, Lane y Malami, Melissa (1999), "Gender Inequality in Political Representation: a Worldwide Comparative Analysis", en *Social Forces*, Vol. 78 N° 1, pp. 235-268.

Massolo, Alejandra (2007), *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, Santo Domingo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer.

Mogbogu, Obinna (2016), "Women on the Board of Directors and Their Impact on the Financial Performance of a Firm: an Empirical Investigation of Female Directors in the United States Technology Sector", Illinois, Illinois State University. Thesis for the Degree of Master of Science.

Naciones Unidas (1966), "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre", Ginebra, Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx, 20-08-2018.

_____ (2015), "The World's Women 2015", New York, Naciones Unidas. Unidad de Estadísticas.

Naciones Unidas (2018), "Demographic and Social Statistics: Gender Statistics", New York, Naciones Unidas. Unidad de Estadísticas, https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/gender, 24-08-2018.

Nasser, Salma (2018), "Boxed Women in Public Administration. Between Glass Ceilings and Glass Walls: a Study of Women's Participation in Public Administration in the Arab States", en *Journal of International Women's Studies*, Vol. 19 N° 3, pp. 152-171.

Pereira, Andrea M. (2017), "Women on Board: Female Presence on the Board of Directors and Corporate Social Responsibility", Washington, Georgetown University. Thesis for the Degree of Master of Public Policy.

Pinheiro-Marino, Pedro de Barros L, ...[et al] (2016), "Global Governance Indicators: How They Relate to the Socioeconomic Indicators of the Brics Countries", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 50 N° 5, pp. 721-743.

Pino, Francisco J. (2011), Is There Gender Bias among Voters? Evidence from the Chilean Congressional Elections, s.l., s.e.

Platero Méndez, R. (2012), "¿Son las políticas de igualdad de género permeables a los debates sobre la interseccionalidad? Una reflexión a partir del caso español", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, febrero, pp. 135-172.

Power, Timothy J. y Taylor, Matthew (2013), *Corruption and Democracy in Brazil: the Struggle for Accountability*, Notre Dame, University of Notre Dame.

PNUD (2016), "Gender Inequality Index", Washington, PNUD, http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii, 20-05-2019.

_____ (2019), "Impulsar la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe es más importante que nunca, ONU y socios", en *PNUD América Latina y el Caribe,* Panamá, 31 de enero, http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/

presscenter/pressreleases/2018/impulsar-la-participacion-politica-de-las-mujeres-en-america-lat.html.

Ramos, Miguel R. y Moriconi, Marcelo (2018), "Corruption in Latin America: Stereotypes of Politicians and Their Implications for Affect and Perceived Justice", en *Social Psychological and Personality Science*, Vol. 9 N° 2, pp. 111-122.

Saint-Germain, Michelle A. (1989), "Does Their Difference Make a Difference? The Impact of Women on Public Policy in the Arizona Legislature", en *Social Science Quarterly*, Vol. 70 N° 4, pp. 956-968.

Song, Fei; Cadsby, C. Bram; y Morris, Tristan (2004), "Other-Regarding Behavior and Behavioral Forecasts: Females versus Males as Individuals and as Group Representatives", en *International Journal of Conflict Managemen*t, Vol. 15 N° 4, pp. 340-363.

Sung, Hung-En (2012), "Women in Government, Public Corruption, and Liberal Democracy: a Panel Analysis", en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 58 N° 3, pp. 195-219.

Svaleryd, Helena (2009), "Women's Representation and Public Spending", en *European Journal of Political Economy*, Vol. 25 N° 2, pp. 186-198.

Swamy, Anand...[et al] (2001), "Gender and Corruption", en *Journal of Development Economics*, Vol. 64 N° 1, pp. 25-55.

Taylor, Matthew M. y Buranelli, Vinícius C. (2007), "Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 49 N° 1, pp. 59-87.

Thomas, M. A. (2010), "What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?", en *European Journal of Development Research*, Vol. 22 N° 1, pp. 31-54.

Varela, Alejandro (2018), "Corrupción, la hemorragia del desarrollo económico y social en Latinoamérica", en *Agencia EFE: Edición América*, Bogotá, 14 de marzo.

Velte, Patrick (2016), "Women on the Management Board and ESG Performance", en *Journal of Global Responsibility*, Vol. 7 N° 1, pp. 98-109.

Westphal, James D. y Milton, Laurie, P. (2000), "How Experience and Network Ties Affect the Influence of Demographic Minorities on Corporate Boards", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 45 N° 2, pp. 366-398.

Yang, Ko-Hsin (2010), "Human Development and Government Effectiveness", Georgetown, Georgetown Public Policy Institute. Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences. Thesis for the Degree of Master of Public Policy.

¿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

Nicolás Barbieri Muttis y
Yolanda Fierro Fidalgo

Nicolás Barbieri Muttis
Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona (2012). Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) y profesor asociado en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, en la Universidad Autónoma de Barcelona. Es también profesor de la Universitat Oberta de Catalunya. Su investigación se centra en el análisis del cambio institucional y de las políticas públicas, particularmente en el campo de las políticas sociales. Ha desarrollado proyectos de investigación aplicada en el ámbito de la gestión del conocimiento en organizaciones públicas. Ha sido investigador invitado en la Universidad de Montpellier (Francia), en la Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina) y en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina). Ha publicado libros y artículos en revistas internacionales.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad Autónoma de Barcelona
Campus UAB, Edificio MRA
08193 Bellaterra, Barcelona, España
E-mail: nicolas.barbieri@uab.cat

Yolanda Fierro Fidalgo
Diplomada en Trabajo Social por la Universidad de Barcelona (1994). Desde 1984 trabaja en el Ayuntamiento de Barcelona, en el área de Servicios Sociales, como trabajadora social y como directora de diferentes centros de servicios sociales. Desde 2008 forma parte del Departamento de Planificación y Procesos del Área de Derechos Sociales, participando en proyectos de desarrollo técnico y organizativo y vinculados a la gestión del conocimiento, concretamente como coordinadora técnica del proyecto Buenas Prácticas Sociales. Asimismo, es parte del equipo de formadores internos del Ayuntamiento de Barcelona. También he realizado funciones de docencia en la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Barcelona. Ha participado en diversos congresos y espacios profesionales y publicado diferentes artículos. Desde 2018 forma parte del equipo de redacción de la Revista de Trabajo Social.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Ayuntamiento de Barcelona
Ronda del Guinardó, 60, 1º
08025 Barcelona, España
E-mail: yfierro@bcn.cat

¿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

Los bancos de buenas prácticas han proliferado como parte de las estrategias de gestión del conocimiento en las administraciones públicas. Sin embargo, la investigación sobre sus objetivos, metodologías e impactos es todavía escasa. ¿Qué potencialidades y retos existen en las iniciativas de este tipo que intentan revalorizar el conocimiento de la comunidad de profesionales y su participación activa? ¿Qué resultados e impactos es posible detectar? Este artículo construye una guía para dar respuesta a estas preguntas, identificando tres dimensiones clave para el análisis de los bancos de buenas prácticas: 1) su metodología, 2) la comunicación de sus resultados y 3) el impacto en las personas responsables de las prácticas. Se aplica esta guía en el análisis del caso del Banco de Buenas Prácticas del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona y se identifican aspectos clave. En relación con la metodología, la fiabilidad y la justificación de la idoneidad de las prácticas incluidas en los bancos es todavía un reto pendiente. Sin embargo, existen mecanismos para asegurar el rigor en el análisis de las prácticas y evitar la desconfianza que muchas experiencias de bancos de buenas prácticas han generado. En cuanto a la comunicación de resultados, la capacidad de transferibilidad de conocimiento de los bancos de buenas prácticas no puede darse por sentada. El tipo de información que se comunica es fundamental: cuanto más contextualizada y realista sea (no solo enfatizando aspectos positivos), más probabilidades de transferencia existirán. Por último, en lo que refiere a la valoración e impacto de los bancos de buenas prácticas, este documento identifica estrategias propias de lo que se ha llamado segunda generación de gestión del conocimiento. Es fundamental diseñar mecanismos específicos para que los bancos de buenas prácticas puedan tener impacto en el aprendizaje que se genera en el conjunto de profesionales implicados.

Palabras clave: Gestión Pública; Buenas Prácticas; Gestión del Conocimiento; Programas Sociales; Estudio de Casos; España

How Relevant Are the Best Practice Projects as Strategy for Knowledge Management? Case Study of Best Practice on Social Rights Database of Barcelona City Council

Best practice databases have spread as part of the knowledge management strategies in public administration. However, research on its objectives,

Recibido: 04-12-2018. Aceptado: 04-05-2019.

methodologies and impacts is still scarce. What potential and challenges does these initiatives have when trying to revalue the professionals' knowledge and their participation? What kind of results and impact do they have? This paper builds a guide to answer these questions, identifying three key dimensions for the analysis of good-practice databases: 1) the methodology, 2) the communication of its results and 3) the impact on the people responsible for the practices. The article applies this guide to the analysis of the Best Practice on Social Rights Database of Barcelona City Council and identifies key aspects. Regarding the methodology, reliability and suitability of the practices included in the databases is still a challenge. However, there are mechanisms to ensure rigorous analysis and avoid distrust in best practices databases. Regarding the communication of results, knowledge transferability cannot be taken for granted. The kind of information to communicate is a key factor: the more contextualized and realistic (no only emphasizing positive aspects) the information is, the more possibilities of being transferred will exist. Finally, regarding the assessment and the impact of the best practice databases, this document identifies some strategies of what has been called second generation of knowledge management. It is essential to design specific mechanisms so that the best practices databases can have an impact on the learning, particularly in relation to the group of professionals involved.

Key words: Public Management; Best Practices; Knowledge Management; Social Programs; Case Analysis; Spain

Introducción

El concepto "buena práctica" surge en el sector privado, impulsado por empresas que buscan detectar métodos, productos o servicios destacados a partir de los cuales establecer comparaciones que permitan la mejora continua de las organizaciones. En el marco de la agenda de reformas en la gestión pública de la década de 1990 la idea de buenas prácticas se adopta también en el sector público. Organismos internacionales como Naciones Unidas incorporan y difunden rápidamente el concepto, particularmente en el ámbito local, fomentando su desarrollo entre gobiernos y agentes. Así, el Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local de la ONU define las mejores prácticas como "contribuciones sobresalientes o iniciativas exitosas que asisten a mejorar la calidad de vida de las comunidades y a generar condiciones de sostenibilidad en las ciudades y regiones" (ONU, 2014).

Pero ¿se habla entonces de "buenas prácticas" o de "mejores prácticas"? En el ámbito castellanoparlante la traducción del concepto de "*best practice*" como buena práctica ha contribuido a su amplia difusión en la administración pública, al tiempo que bajo un mismo

El ámbito local, y particularmente el de las políticas sociales, es uno de los objetos sobre los que se han desarrollado más iniciativas de recogida y difusión de buenas prácticas.

significado se incluían experiencias muy diversas. Muchas "prácticas buenas" (eficaces y eficientes) no necesariamente resultan "buenas prácticas", es decir, con valor añadido en tanto que innovadoras y replicables (UNESCO, 2000; Bendixsen y De Guchteneire, 2003; Pinyol, 2013).

La expansión de las buenas prácticas (el concepto y las estrategias de promoción) se produce también por su vinculación con otras corrientes de amplia difusión en la administración pública. Así, se han calificado las buenas prácticas como instrumento para la innovación en la gestión pública (Brannan ...[et al], 2008; Brugué ...[et al], 2014). También se ha relacionado este concepto con el de *benchmarking* (Jones, 2001) y las estrategias de transferencia de políticas públicas (Newell ...[et al], 2003). Este artículo, más que analizar la conexión entre el concepto de buenas prácticas y estas corrientes, se centra en un aspecto menos estudiado: las iniciativas de identificación, calificación y difusión de determinadas prácticas como ejemplares (Newman ...[et al], 2000), en su mayoría denominados bancos de buenas prácticas o similares. Se trata de proyectos impulsados por organismos que en general centralizan la gestión de la iniciativa, es decir, que no se limitan a un tipo de aprendizaje horizontal espontáneo. Este tipo de actuaciones han proliferado desde principios de la década de 1990 en las democracias occidentales, incluyendo el contexto anglosajón y particularmente el Reino Unido (Newell ...[et al], 2003; Brannan ...[et al], 2008); pero también en América Latina (Rosales y Hernández, 2010) y España (Pinyol, 2013; Brugué ...[et al], 2014). Sin embargo, la investigación sobre sus objetivos, metodologías e impactos es todavía escasa.

El ámbito local, y particularmente el de las políticas sociales, es uno de los objetos sobre los que se han desarrollado más iniciativas de recogida y difusión de buenas prácticas. Esto ha sucedido en el marco de procesos que han condicionado la acción política local: descentralización de competencias y políticas públicas (no sin tensión con los gobiernos centrales y regionales), desarrollo de modelos de gobernanza (y demandas de mayor participación ciudadana), proximidad de los gobiernos locales a la ciudadanía y sus problemas (así como la voluntad de dar respuesta), o la necesidad de estos mismos agentes de gestionar cada vez más información, innovar y evaluar su intervención. Pero si bien la mayoría de las prácticas identificadas corresponden a gobiernos locales, los bancos de buenas prácticas no han sido en general impulsados por estos organismos. Por el

contrario, han sido organizaciones internacionales, redes, gobiernos centrales, fundaciones o centros de investigación quienes en su mayoría han dirigido estos proyectos[1].

Ahora bien, en este artículo se pretende analizar un caso que escapa a esta lógica mayoritaria. Se trata del *Banco de Buenas Prácticas del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona* (BBPDS)[2], una iniciativa que puede ser calificada como significativa. En primer lugar, porque es uno de los pocos proyectos de identificación y promoción de buenas prácticas impulsados por un gobierno local. Pero también, porque se trata de un proyecto que va más allá de la lógica tradicional del *benchmarking*, centrada en el trabajo inter-organizaciones, promoviendo en cambio el aprendizaje intra-organización, dentro del gobierno local y en concreto del área social. Un tipo de estrategia que ha sido menos estudiada en la literatura académica sobre los bancos de buenas prácticas.

Por su parte, la relevancia analítica y empírica de este trabajo se basa también en un segundo elemento. En su mayoría, los bancos de buenas prácticas son proyectos que tienen el objetivo de identificar, difundir y transferir buenas prácticas. Pero en algunos casos estos objetivos se complementan con otros de igual importancia, en referencia a bancos de buenas prácticas que buscan poner en valor el conocimiento de los profesionales de la organización relevada, potenciar su participación activa en el proceso de identificación y difusión de las prácticas, favoreciendo la auto-reflexión, el aprendizaje entre iguales, la rendición de cuentas y una cultura de la evaluación. Este tipo de orientación no es mayoritaria entre las experiencias de bancos de buenas prácticas existentes. Tampoco existen investigaciones que hayan estudiado en detalle su metodología e impacto. Es por eso que este documento se pregunta: ¿Qué relevancia tienen los bancos de buenas prácticas en tanto estrategia de gestión del conocimiento? ¿Qué potencialidades y retos existen en las iniciativas de este tipo que intentan revalorizar el conocimiento de los profesionales y su participación activa? ¿Qué resultados e impacto es posible identificar?

Para dar respuesta a estas preguntas, este artículo construye, en primer lugar, un marco teórico que identifica las categorías clave de análisis sobre las implicaciones e impactos de los bancos de buenas prácticas. En segundo lugar, se explica la metodología utilizada en el estudio del caso del BBPDS y, seguidamente, se presentan los resultados de dicho análisis. Se concluye entonces enfatizando el conocimiento generado y las principales recomendaciones derivadas.

Uno de los aspectos más críticos es si aquello que las personas responsables de los bancos de buenas prácticas califican como "buena práctica" realmente puede ser considerado como tal.

1. Marco teórico

Si bien la literatura académica todavía no ha analizado en detalle las implicaciones e impactos de los bancos de buenas prácticas (Dussauge-Laguna, 2012; Andrews, 2012; Brannan ...[et al], 2008), es posible identificar aspectos clave para el análisis de este tipo de iniciativas. A partir de la revisión de la literatura y de la identificación de algunos elementos todavía escasamente analizados, se proponen tres dimensiones para el estudio de los bancos de buenas prácticas: 1) su metodología, 2) la comunicación de sus resultados y 3) el impacto en los agentes responsables de las prácticas.

La primera de las dimensiones se refiere a la metodología de los bancos de buenas prácticas. ¿Cómo y quién define lo que es una buena práctica? ¿Se puede confiar en que realmente lo sea? Uno de los aspectos más críticos es si aquello que las personas responsables de los bancos de buenas prácticas califican como "buena práctica" realmente puede ser considerado como tal. Se debe tener presente que han sido determinadas organizaciones internacionales las que han promovido el desarrollo del concepto de buena práctica y los proyectos para su identificación y difusión (Andrews, 2012). Pero también, en muchos casos, son los gobiernos centrales quienes deciden qué prácticas son merecedoras de imitarse o transferirse (Bechberger ...[et al], 2008). Estos aspectos han despertado desconfianza y escepticismo entre los agentes locales que, *a priori*, debían beneficiarse de la existencia de los bancos de buenas prácticas (Wolman y Page, 2002). En un estudio sobre el uso de buenas prácticas en gobiernos locales en Inglaterra (Brannan ...[et al], 2008) se detectó que uno de los mayores problemas para los actores destinatarios era la dificultad para juzgar la idoneidad de los proyectos y políticas que se incluyen en los bancos.

También vinculado a la metodología de análisis que utilizan los bancos de buenas prácticas, se detecta otro elemento clave a considerar: la confusión entre la documentación de experiencias y el análisis de casos de buenas prácticas. Es decir, la tendencia a masificar el registro de proyectos dejando de lado el estudio, con más o menos profundidad, de sus características. Existen bancos de buenas prácticas que incorporan literalmente miles de experiencias[3]. Esta confusión limita la capacidad de análisis de los casos que se identifican como buenas prácticas y por lo tanto la fiabilidad del banco. Así, se dejan de analizar procesos menos visibles, pero no menos importantes de las prácticas donde suelen intervenir aspectos subjetivos como la motivación y convicción de los actores o la consistencia y unidad del grupo que lidera

la acción (Rosales y Hernández, 2010). Tampoco se acostumbra a dar cuenta de los conflictos entre los agentes participantes y en relación con el contexto de intervención, ni las soluciones adoptadas. Estas limitaciones también pueden explicar el escepticismo y las dificultades que ha detectado la investigación sobre bancos de buenas prácticas y que se ha señalado previamente.

Los aspectos subjetivos o vinculados al conflicto no son secundarios o complementarios, sino centrales para entender la relevancia de las prácticas y por lo tanto su definición como "buenas". Se trata de conocimiento sobre elementos relacionales del proyecto, lo que Newell ...[et al] (2003) denominan conocimiento del proceso. Por ejemplo, ¿cómo se tomaron las decisiones clave? ¿Qué agentes estuvieron implicados y qué aportó cada cual en este sentido? Este tipo de conocimiento resulta tan importante como el conocimiento sobre el producto o servicio que acaba ofreciendo el programa o política considerado como una buena práctica.

Un último aspecto también relacionado con la metodología de análisis que utilizan los bancos de buenas prácticas es su temporalidad. Es decir, la tendencia al análisis sincrónico, al estudio de las prácticas en un determinado momento temporal, sin realizar actualizaciones una vez incluidas estas en el banco o repositorio. En general, no existe seguimiento o información sobre la evolución posterior al momento de detección de la práctica. Incluso, como señalan Rosales y Hernández (2010), tampoco se suelen incluir referencias para saber cómo ha evolucionado la experiencia hasta el momento de la consulta por parte de la persona usuaria del banco de buenas prácticas. Buena parte de esta tendencia a la sincronía en la metodología responde a la lógica de la premiación, es decir, a la elaboración de bancos de buenas prácticas más bien como subproducto de un premio o concurso. Nuevamente, estas limitaciones están relacionadas con la desconfianza que, en términos generales, han despertado proyectos de identificación y difusión de buenas prácticas.

Además de la metodología, una segunda dimensión de análisis que propone este artículo es la de la comunicación de los resultados, aspecto clave para que un banco de buenas prácticas sea capaz de transferir la información y el conocimiento detectados. ¿Qué y cómo difunden los bancos de buenas prácticas? Si el objetivo es fomentar el aprendizaje a partir de la experiencia de otros, es clave analizar la capacidad de los proyectos para que esa experiencia resuene y que la diseminación sea relevante y efectiva.

A pesar de las expectativas iniciales depositadas en los bancos de buenas prácticas, la investigación (aunque todavía escasa) en este ámbito ha detectado importantes dificultades en la comunicación de los resultados de este tipo de proyectos.

La pregunta a la hora de analizar un banco de buenas prácticas, es si se explicitan y contextualizan los aspectos que específicamente serían transferibles en cada uno de los casos.

A pesar de las expectativas iniciales depositadas en los bancos de buenas prácticas, la investigación (aunque todavía escasa) en este ámbito ha detectado importantes dificultades en la comunicación de los resultados de este tipo de proyectos. Por un lado, en términos de difusión del conocimiento y capacidad de transferibilidad, los resultados han sido menores de lo previsto. En América Latina, las páginas webs de los bancos de buenas prácticas son consultadas regularmente, pero no principalmente por las autoridades o profesionales responsables de las políticas públicas (Rosales y Hernández, 2010). Por su parte, en el ámbito anglosajón los proyectos de buenas prácticas han proliferado notablemente, pero no son valorados como una de las fuentes de información prioritaria (Wolman y Page, 2002; Brannan ...[et al], 2008). Esto tiene repercusión en la capacidad de transferibilidad (Newell ...[et al], 2003). ¿Cómo se explica esta situación?

Si bien la literatura académica todavía no ha generado respuestas completas a esta pregunta, se pueden identificar algunos elementos a tener en cuenta para el análisis de los bancos de buenas prácticas. Uno de ellos es la manera en que dichos proyectos presentan la información pública sobre las prácticas. En este sentido, mucha información no significa necesariamente información relevante. A menudo, los bancos de buenas prácticas presentan las características generales de las prácticas, pero no su contexto, es decir, las condiciones que permitieron su desarrollo y en definitiva un cambio relevante en la intervención pública. En su estudio sobre el uso de buenas prácticas en gobiernos locales en Inglaterra, Brannan ...[et al] (2008) detectaron que uno de los principales problemas era la descontextualización de la información presentada. Los profesionales manifestaron la dificultad para saber si una buena práctica, expuesta como eficaz en su contexto, resultaba adecuada para otro municipio o territorio. La información facilitada no permitía determinar el grado en que una práctica era específica de un determinado contexto. La pregunta entonces, a la hora de analizar un banco de buenas prácticas, es si se explicitan y contextualizan los aspectos que específicamente serían transferibles en cada uno de los casos.

Un problema agregado, vinculado también a la dimensión de la comunicación, es la tendencia de los bancos de buenas prácticas a presentar principalmente los aspectos positivos de los proyectos. Específicamente, se ha criticado la manera en que los bancos describen el proceso de implementación de las prácticas, en general sin referencias a los problemas y dificultades que los responsables

han debido gestionar. Nuevamente, esta manera de comunicar los resultados ha podido minar la confianza en los bancos de buenas prácticas. Muchos profesionales se cuestionan hasta qué punto estas iniciativas son realmente prácticas para sus propios proyectos y pueden considerarse guías de referencia (Brannan ...[et al], 2008). Así, cuando se analiza un banco de buenas prácticas es clave preguntarse qué tipo de evidencia presenta sobre los proyectos analizados. En concreto, qué aspectos realmente han funcionado bien y cómo las personas responsables han solucionado las dificultades (más que probables), particularmente en el proceso de implementación.

Finalmente, además de la metodología y la comunicación, la tercera dimensión de análisis que propone este trabajo es la del impacto de los bancos en las personas responsables de las prácticas. Los bancos de buenas prácticas no solo pueden fomentar el aprendizaje a partir de experiencias de otros, también es importante preguntarse si facilitan la posibilidad de aprender de y en la propia experiencia. Es decir, la relevancia de los bancos de buenas prácticas para la gestión del conocimiento tiene que ver (también) con el valor e impacto para aquellos que impulsan los proyectos considerados buenas prácticas. ¿Cómo valora el conjunto de profesionales responsables de las prácticas el haber participado de una iniciativa como la de un banco o proyecto de identificación y difusión de experiencias? ¿Qué impacto se detecta en términos de aprendizaje para estas personas?

Estas son preguntas que no se han abordado en profundidad en la investigación sobre los bancos de buenas prácticas. La literatura académica ha identificado dos grandes estrategias en relación con la gestión del conocimiento en el ámbito público. La primera enfatiza la diseminación, imitación y explotación del conocimiento. Desde esta perspectiva, identificar y difundir buenas prácticas evitaría la tendencia a "reinventar la rueda" (Brannan ...[et al], 2008). Pero una corriente alternativa, que se ha denominado segunda generación de gestión del conocimiento, propone centrarse en la promoción de la exploración y el aprendizaje de manera diferente. Esta segunda corriente se basa en los principios del constructivismo social y defiende la necesidad de una visión integral de las prácticas. Desde esta perspectiva, el conocimiento sobre una práctica no es un recurso individual, que posee o que articula una persona y que se puede transferir como un producto (Newell ...[et al], 2003), sino que el conocimiento emerge cuando los miembros de una organización interactúan. Es en la interacción de actores colectivos donde se

El desarrollo y difusión de una buena práctica es un proceso de generación y diseminación colectiva del conocimiento. Así, al analizar un banco de buenas prácticas es necesario preguntarse si dicho proyecto fomenta el aprendizaje por parte de las propias personas implicadas en las prácticas.

construye significado compartido, donde se desarrolla conocimiento relevante desde una visión holística de la práctica (Cook y Brown, 1999). Por eso, esta corriente plantea que el desarrollo y difusión de una buena práctica es un proceso de generación y diseminación colectiva del conocimiento. En este sentido, no sería posible prevenir completamente la "reinvención de la rueda", ni tampoco sería un objetivo recomendable para todos los proyectos de buenas prácticas. Así, al analizar un banco de buenas prácticas es necesario preguntarse si dicho proyecto fomenta el aprendizaje por parte de las propias personas implicadas en las prácticas. Y si, por ejemplo, esta oportunidad es valorada positivamente por dichos agentes.

En definitiva, en esta sección se han propuesto tres dimensiones de análisis sobre la relevancia de los bancos de buenas prácticas para la gestión del conocimiento. La Tabla 1 sintetiza dichas dimensiones que serán utilizadas en el análisis del caso del BBPDS en el próximo apartado.

Tabla 1
Dimensiones para el análisis de los bancos de buenas prácticas

Dimensión	Aspectos clave	Preguntas a considerar
Metodología	Justificación: idoneidad de las prácticas que se incluyen	¿Quién y cómo define lo que es una buena práctica?
	Fiabilidad: grado de análisis de las prácticas y tipo de conocimiento generado	¿Qué tipo de conocimiento se genera sobre las prácticas (producto, relaciones)? ¿Existe seguimiento o información sobre la evolución de la práctica?
Comunicación de resultados	Potencial para la transferibilidad: tipo de información diseminada y valoración por parte de los usuarios	¿Qué tipo de información de las prácticas se difunde (específica, contextualizada, dificultades y soluciones)? ¿Quiénes consultan y utilizan los bancos de buenas prácticas? ¿Cómo se valora la información presentada?
Impacto y valoración	Valoración de los agentes responsables de las prácticas	¿Cómo valoran el conjunto de profesionales responsables de las prácticas su participación en un banco de buenas prácticas?
	Impacto en la gestión del conocimiento: aprendizaje entre agentes responsables de las prácticas	¿Fomentan los bancos de buenas prácticas el aprendizaje por parte de los agentes de las prácticas identificadas? ¿Qué impactos se identifican?

Fuente: elaboración propia.

2. Metodología

Como se ha avanzado, este artículo se basa en un estudio de caso del Banco de Buenas Prácticas del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona (BBPDS). Desde su creación, en 2012, el BBPDS tiene como misión principal identificar, difundir y transferir buenas prácticas tanto de gestión interna como de prestación de servicios, ya sean propias o en participación con el tercer sector u otras administraciones. Asimismo, se pretende poner en valor al conjunto de profesionales que las promueven, potenciar la participación activa y hacer circular el conocimiento. El proyecto dispone de una comisión de valoración interna, formada por técnicos y técnicas de diferentes disciplinas que garantizan el necesario análisis transversal de cada práctica. También cuenta con el apoyo metodológico de la Universidad Autónoma de Barcelona en diferentes fases del proyecto.

¿Por qué se ha elegido este caso para el análisis? Se trata de una experiencia relevante por diferentes motivos. Por un lado, si bien muchos bancos de buenas prácticas recogen experiencias locales, son escasos los ayuntamientos que promueven internamente el desarrollo de este tipo de acción. El BBPDS es uno de los pocos ejemplos en este sentido. Además, se trata de un proyecto consolidado, desarrollado en el marco de gobiernos municipales de color político diferente. Incluso es un banco de buenas prácticas que no se limita al *benchmarking*, sino que busca fomentar el aprendizaje intra-organización. Finalmente, el BBPDS se centra en el ámbito de los derechos sociales, prioridad en la agenda de políticas públicas del Ayuntamiento de Barcelona. En definitiva, tanto el tema como la estrategia que adopta este banco de buenas prácticas han sido escasamente analizados en la investigación sobre este tipo de proyectos.

Para analizar el BBPDS, la metodología utilizada incluye diferentes técnicas. Por un lado, análisis de los indicadores cuantitativos que recoge el propio proyecto, en cuatro ámbitos: 1) consolidación del banco, 2) calidad de las buenas prácticas, 3) efectividad de la comisión y del sistema utilizado y 4) impacto general del BBP. Por otro lado, cuestionarios y entrevistas semi-estructuradas a los profesionales responsables de las buenas prácticas incluidas en el banco y a los miembros de la comisión de valoración de las prácticas. Seguidamente, un grupo de discusión con estos últimos para valorar los resultados preliminares. Cabe mencionar que los autores de este documento son la coordinadora técnica del BBPDS y el investigador principal del proyecto de colaboración entre el

BBPDS y la Universidad Autónoma de Barcelona. Como es bien sabido en el ámbito de las ciencias sociales, esta condición de objeto y sujeto de la investigación demanda su explicitación y supone ventajas, pero también limitaciones para el análisis.

3. Análisis

Siguiendo el modelo presentado en el marco teórico, se analiza el caso del BBPDS a partir de las tres dimensiones identificadas como relevantes en el estudio de los bancos de buenas prácticas: metodología, comunicación de los resultados e impacto en los agentes responsables de las prácticas.

4. Metodología

¿Quién y cómo define lo que es una buena práctica en el caso del BBPDS? La definición del proyecto, en el año 2012, incorpora la preocupación por el rigor en el análisis de las prácticas. Para ello se analizaron otras experiencias de bancos de buenas prácticas[4] que tuvieran como eje principal la gestión del conocimiento. A partir de este análisis el BBPDS adapta conceptos y metodologías para realizar el diseño definitivo. A diferencia de la mayoría de los bancos de buenas prácticas promovidos por organismos internacionales o estatales (Andrews, 2012; Bechberger ...[et al], 2008) el BBPDS está impulsado por un gobierno local (Barcelona) y adapta la metodología al ámbito conceptual específico: la gestión pública, local y social. Esto permitiría evitar el escepticismo que las experiencias de bancos de buenas prácticas despiertan en los agentes locales.

¿Permite la metodología del BBPDS asegurar que las prácticas seleccionadas son realmente buenas prácticas? El objetivo del proyecto es identificar prácticas tanto orientadas al interior de la organización como aquellas dirigidas a la ciudadanía (en las que en ocasiones participan agentes sociales diversos) que presenten resultados positivos y que puedan ser potencialmente transferibles. El proceso de valoración de las prácticas BBPDS se basa en un instrumento específico que incorpora 11 criterios técnicos a partir de los cuales una comisión de valoración interna[5] analiza las prácticas y otorga un valor numérico (1-10 puntos). Dicha comisión está formada por 10 profesionales técnicos y técnicas de diferentes disciplinas con experiencia y conocimiento en diversas metodologías de trabajo vinculadas a los ámbitos y competencias de las prácticas analizadas, lo que permite el análisis transversal de cada práctica.

El BBPDS dispone de 49 prácticas identificadas. El 72% de las prácticas obtiene una puntuación alta (por encima de 8 puntos sobre 10) en el criterio de transferibilidad y un 43% en el de innovación. Por su parte, los criterios de evaluación, transparencia y comunicación son los que obtienen una menor puntuación.

En definitiva, el análisis de pares facilita tanto el rigor como la confianza en relación con el proceso de valoración de las prácticas. Además, el BBPDS cuenta con el apoyo metodológico y documental de un instituto universitario de investigación que, a través de una persona investigadora (externa al Ayuntamiento), interviene en determinadas fases del proceso de valoración, como la realización de una entrevista en profundidad a responsables de la práctica y la elaboración de un informe preliminar.

¿Qué tipo de conocimiento se genera sobre las prácticas? ¿Con qué profundidad se realiza el análisis? Estas son dos preguntas que el marco teórico de este artículo ha identificado como necesarias para el estudio de un banco de buenas prácticas. En este sentido, el BBPDS limita la selección y análisis a 10 casos por año, ya que el proceso de valoración incluye la cumplimentación de una ficha identificativa por parte de las personas responsables de la práctica, la realización de una entrevista en profundidad, la valoración por parte de la comisión y, finalmente, una sesión de devolución al proyecto seleccionado. Este proceso permite evitar una importante confusión presente en los bancos de buenas prácticas: la documentación masiva de experiencia como sustituto del análisis de casos de buenas prácticas. Así, el análisis favorece la generación de conocimiento fiable sobre las prácticas. En la actualidad, el BBPDS dispone de 49 prácticas identificadas. El 72% de las prácticas obtiene una puntuación alta (por encima de 8 puntos sobre 10) en el criterio de transferibilidad y un 43% en el de innovación. Por su parte, los criterios de evaluación, transparencia y comunicación son los que obtienen una menor puntuación: solamente un 18% de prácticas superan los 8 puntos. Esto permite concluir, en primer lugar, que cabría mejorar los procesos metodológicos de la evaluación y la sistematización de los resultados de las prácticas. En segundo lugar, se constata que los resultados tienden a no comunicarse y permanecen en el interior de las unidades de trabajo.

A su vez, el análisis de un número limitado de casos permite que el BBPDS genere lo que Newell ...[et al] (2003) denominan conocimiento del proceso. Además de los elementos descriptivos de la práctica, este banco de buenas prácticas analiza aspectos relacionados con el proceso de implementación: motivación de los profesionales, participación de los agentes implicados en la toma de decisiones, soluciones adoptadas en momentos críticos o los aprendizajes obtenidos. La entrevista en profundidad que se realiza con los profesionales es imprescindible para este análisis. Sin embargo, el caso del BBPDS

Otro de los aspectos clave para valorar la capacidad de transferibilidad de un banco de buenas prácticas es el formato utilizado en la comunicación de los resultados. En definitiva, hasta qué punto son fuente de información prioritaria para otros profesionales y agentes sociales.

ilustra cómo la generación de este tipo de conocimiento todavía es un reto para los proyectos de bancos de buenas prácticas. Un ejemplo es que la ficha identificativa que cumplimentan los profesionales de las prácticas, fundamental para facilitar la valoración, en ocasiones no está suficientemente documentada y se vuelve necesario pedir información complementaria, alargando con ello el proceso.

Un último elemento clave para el análisis de la metodología de cualquier banco de buenas prácticas es su temporalidad, particularmente la tendencia al análisis sincrónico. ¿Existe en el caso del BBPDS seguimiento o información sobre la evolución de las buenas prácticas seleccionadas? Durante los primeros cuatro años del proyecto este aspecto no se tuvo en cuenta. Pero a partir de 2017 se desarrolló un mecanismo para actualizar cada dos años la información sobre la evolución de las prácticas. A su vez, se deja abierta la posibilidad de que los cambios sustanciales puedan incorporarse de manera inmediata. En cualquier caso, establecer un procedimiento sostenible que garantice la vigencia de la información en todo momento es un reto para el BBPDS, coincidiendo con la tendencia identificada en el marco teórico.

4.1 Comunicación de los resultados

¿Qué tipo de conocimiento difunden los bancos de buenas prácticas? ¿A través de qué mecanismos? Como se ha detallado en el marco teórico, los aspectos de comunicación de resultados son clave para entender la relevancia de un banco de buenas prácticas como proyecto de gestión del conocimiento.

En el caso del BBPDS, una vez validada la práctica, la información significativa y relevante se difunde a través de lo que se denomina "ficha divulgativa" que incluye, además de la información específica y contextualizada, referencias a la evolución, las principales dificultades en el proceso de implementación y las soluciones aportadas[6]. En este sentido, el BBPDS busca evitar dos tendencias identificadas en la mayoría de los casos de buenas prácticas (Brannan ...[et al], 2008): la ausencia de información contextualizada (que permita determinar específicamente qué aspectos son transferibles) y de explicación sobre los problemas y dificultades (enfatizando excesivamente los aspectos positivos).

Otro de los aspectos clave para valorar la capacidad de transferibilidad de un banco de buenas prácticas es el formato utilizado en la comunicación de los resultados. En definitiva, hasta qué punto son fuente de información prioritaria para otros profesionales y agentes sociales. El BBPDS cuenta con dos estrategias principales en

este sentido. Por un lado, la ficha divulgativa aparece publicada en la intranet del Ayuntamiento (*El Portal del Professional*) y, a partir de 2017, en la página web del Área de Derechos Sociales[7] y en la web del Banco de Buenas Prácticas que gestiona la Fundación Carles Pi i Sunyer y la Federación de Municipios de Cataluña[8]. Por otro, se acompaña esta ficha de materiales documentales y audiovisuales relevantes que permiten ampliar la información sobre la buena práctica.

Pero una pregunta clave identificada en el marco teórico es: ¿quiénes consultan y utilizan los bancos de buenas prácticas? El BBPDS dispone de datos básicos de consultas a su página web, pero se desconoce de qué tipo de público se trata o qué uso específico se realiza de la información. A su vez, el proyecto presenta la dificultad de la barrera idiomática, ya que los resultados solamente aparecen publicados en catalán, lo que condiciona el acceso a otros públicos interesados. Se trata de dos aspectos clave que el BBPDS tiene como retos pendientes. En este sentido, se confirman las dificultades que señala la literatura académica en relación con las estrategias de comunicación de los bancos de buenas prácticas.

Ahora bien, el BBPDS desarrolla una estrategia novedosa en la comunicación de sus resultados que tiene importante repercusión para la transferibilidad del conocimiento detectado. Por un lado, se impulsan los denominados *Espacios de intercambio de buenas prácticas* (un total de cuatro en el período 2016-2018). En estas jornadas de trabajo están presentes profesionales con interés en conocer en profundidad los casos y valorar posibilidades de importar y adaptar aspectos clave a su realidad concreta. Estos espacios, abiertos también a otros municipios de fuera de Barcelona, cumplen con la función de favorecer el aprendizaje colectivo a través del intercambio de información. Sin embargo, el BBPDS no realiza un seguimiento sobre qué prácticas vinculadas a estos espacios han sido transferidas. Por otro lado, una forma complementaria de comunicar los resultados, a la vez que se valora el trabajo de profesionales y entidades, es la realización de la *Jornada de reconocimiento a las buenas prácticas*. De carácter anual, este espacio se dedica a la presentación del balance de resultados del BBPDS, la presentación de los criterios más destacados de cada práctica y la publicación y difusión de un boletín de las buenas prácticas incorporadas durante ese año. En definitiva, el caso del BBPDS ilustra algunos de los retos pendientes en la comunicación de resultados para la gestión del conocimiento, pero también la existencia de mecanismos diversos para fomentar su transferibilidad.

El BBPDS incorpora un sistema de evaluación continua de su desarrollo que permite conocer el grado de consecución de los objetivos previstos, así como identificar los avances conseguidos y las principales dificultades.

4.2 Impacto en los agentes responsables de las prácticas

¿Qué valor tiene para las personas responsables de los proyectos el hecho de participar de un banco de buenas prácticas? ¿Fomentan los bancos de buenas prácticas su aprendizaje continuo? El análisis del caso del BBPDS permite responder, al menos en parte, estas preguntas.

El BBPDS incorpora un sistema de evaluación continua de su desarrollo que permite conocer el grado de consecución de los objetivos previstos, así como identificar los avances conseguidos y las principales dificultades. Cabe señalar que el enfoque de esta evaluación se plantea no solo con la finalidad de aumentar la transparencia, la rendición de cuentas o examinar los resultados, sino también como proceso de aprendizaje y generación de conocimiento compartido, contribuyendo al empoderamiento de la comunidad implicada: por un lado, la propia comisión de valoración de las buenas prácticas y, por el otro, los profesionales responsables de las prácticas.

Tal como se ha explicado en el apartado de metodología de este artículo, la investigación realizada incluyó la elaboración de un cuadro de indicadores sobre la valoración e impacto del BBPDS (Tabla 2). Estos datos se recogieron para el período 2014-2018, a partir de 49 cuestionarios dirigidos al conjunto de profesionales referentes de cada una de las prácticas que componen el BBPDS.

Tabla 2
Indicadores de valoración e impacto del BBPDS

Indicador	Resultado promedio
Valoración global de la participación en el conjunto de la experiencia (1-5)	4,39
Valoración de la sesión devolutiva (retorno a los profesionales) (1-5)	4,27
Valoración sobre el aprendizaje adquirido (1-5)	4,05
Prácticas que han incorporado o prevén incorporar alguna de las propuestas de mejora sugeridas	83%
Prácticas que han incorporado o prevén incorporar alguna de las propuestas de participación en jornadas y otros espacios de conocimiento	68%
Participantes que recomendarían participar del BBPDS a otros/as compañeros/as	100%

Fuente: elaboración propia.

La evidencia indica que la valoración global en relación con la participación en el BBPDS es positiva. Junto con los cuestionarios, las entrevistas semi-estructuradas a las personas profesionales permiten identificar las motivaciones principales para participar en el BBPDS: la promoción de su programa o actividad, la difusión y la oportunidad de poder compartir los resultados, así como también la posibilidad de revisión en profundidad de la propia experiencia a partir de los criterios técnicos definidos en el BBPDS[9]. La principal dificultad con la que se encuentran al momento de participar del proceso de valoración es el esfuerzo que supone sistematizar la información sobre la propia experiencia. Sin embargo, el conjunto de profesionales manifiesta que este trabajo compensa en una mejora directa sobre la práctica, ya que obliga a la reflexión y el análisis de la propia experiencia[10].

Por su parte, destaca también la valoración de las personas responsables de las prácticas en relación con la sesión de devolución que ofrece el BBPDS. Esta sesión supone un retorno directo a los profesionales, donde la coordinadora del banco y la persona colaboradora de la universidad presentan un análisis exhaustivo de la buena práctica. El análisis se basa en los criterios técnicos BBPDS y la identificación de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la práctica. Las entrevistas destacan algunas de las aportaciones más significativas en términos del impacto en el aprendizaje:

"La devolución es un debate e intercambio de visiones, una crítica constructiva que ayuda a pensar y avanzar, una gran oportunidad para el proyecto, un estímulo que genera aprendizajes" (fragmento de entrevista).

"El pequeño ejercicio de DAFO es un análisis sintético y externo que genera ideas, es un cruce entre la parte más conceptual y teórica y la praxis" (fragmento de entrevista).

Otro de los indicadores que permite medir el impacto generado por el BBPDS es el impulso de mejoras en las buenas prácticas. En el proceso de valoración y retorno, a partir del análisis exhaustivo de cada una de las prácticas valoradas, se hacen propuestas de mejora concretas a las personas responsables. Como indica la Tabla 2, la gran mayoría de participantes del BBPDS prevén incorporar algunas de las propuestas de mejoras sugeridas. Si bien este trabajo no permite conocer si esos cambios fueron realmente implementados, el indicador identifica un impacto potencial del BBPDS y particularmente del ejercicio de la comisión de valoración.

También vinculado al impacto que genera el BBPDS en términos de aprendizaje y transferencia de conocimiento, el cuestionario incorporó una pregunta sobre una acción específica. El BBPDS impulsa la presencia de las prácticas en jornadas, congresos y otros espacios de conocimiento externos al Ayuntamiento de Barcelona. Se trata de espacios que permiten a las prácticas trabajar específicamente en la generación y comunicación del conocimiento vinculado a su acción cotidiana. Por eso, en el cuestionario se preguntó si las buenas prácticas habían participado o preveían participar en alguno de los espacios sugeridos. Como se observa en la Tabla 2, la mayoría de las prácticas contestaron afirmativamente. Como ejemplo, podemos citar la participación de una práctica en el VI Congreso de la Red Española de Política Social, en Sevilla (2017), donde las profesionales de servicios sociales presentaron el análisis de su experiencia[11].

En definitiva, en términos generales se observa que la participación en el BBPDS genera en el conjunto de profesionales un tipo de aprendizaje que revierte en la mejora de la práctica y en el crecimiento profesional. Se trata de un estímulo para la promoción y el desarrollo de su rol. Identificar estos aprendizajes generados reafirma la idea de que, más allá de la corriente tradicional de gestión del conocimiento (basada en la diseminación e imitación), existe lo que se ha denominado segunda generación de gestión del conocimiento (Newell ...[et al], 2003). Esta forma alternativa de gestionar el conocimiento aplicado favorece el impacto directo sobre la práctica concreta, el crecimiento profesional y se transfiere a otros proyectos en curso[12].

Por último, también en relación con las estrategias de gestión del conocimiento, el análisis detectó que el BBPDS tiene impacto en el aprendizaje que experimentan las personas miembros de la comisión de valoración de las buenas prácticas. Esto se basa en los resultados de un cuestionario específico que se pasó a los integrantes de dicha comisión. A partir de 34 respuestas (período 2014-2018), la valoración que hicieron los y las profesionales sobre el aprendizaje adquirido fue de 4,89 (en una escala 1-5). Las entrevistas semi-estructuradas a miembros de la comisión permiten identificar impactos específicos, como el aprendizaje en evaluación de proyectos, en cooperación en la gestión del conocimiento o en identificación de necesidades públicas y diseño de políticas.

"Participar en la comisión de valoración es una gran experiencia, me sirve para mejorar las herramientas de evaluación, y hacerlo con

más sentido, es un gran aprendizaje técnico que puedo extrapolar a otros temas de mi trabajo" (fragmento de entrevista).

"Es un aprendizaje continuado. Como una formación aplicada. Compartir conocimiento y generarlo es uno de los retos más atractivos de participar en la comisión" (fragmento de entrevista).

"El intercambio que se genera entre nosotros, profesionales con experiencia y de diversas disciplinas, es muy enriquecedor y revierte de forma directa en nuestra mirada profesional, tanto en la generación de conocimiento nuevo como en el rigor que buscamos en las valoraciones" (fragmento de entrevista).

"Participar en el banco supone un importante aprendizaje no sólo por conocer en profundidad los proyectos del Área Social de Barcelona, sino también cuáles son las demandas de la ciudadanía a las que se da respuesta, conocer las metodologías de intervención utilizadas, etc." (fragmento de entrevista).

Por último, este artículo permitió detectar retos pendientes de abordar. Por un lado, la necesidad de reforzar la formación de los miembros de la comisión de valoración en la evaluación de políticas y proyectos para mejorar la fiabilidad del BBPDS. Y por otro, la necesidad de avanzar también en el reconocimiento del ejercicio de la tarea de esta comisión (y sus integrantes) a nivel institucional.

Conclusiones

Los bancos de buenas prácticas han proliferado en las administraciones públicas de las democracias occidentales. Sin embargo, la investigación sobre sus objetivos, metodologías e impactos es todavía escasa, particularmente en lo que refiere a la relevancia de estos proyectos como estrategia pública de gestión del conocimiento. Este documento construye una guía para el análisis de bancos de buenas prácticas que identifica tres dimensiones clave: 1) su metodología, 2) la comunicación de sus resultados y 3) el impacto en los agentes responsables de las prácticas. Esta propuesta se aplica a un caso analítica y empíricamente relevante: el BBPDS. Los resultados de este estudio permiten: por un lado, comprobar la validez de esta guía y, por otro, generar conocimiento original que se resume a continuación.

En primer lugar, la metodología de los bancos de buenas prácticas, su fiabilidad y la justificación de la idoneidad de las prácticas incluidas es todavía un reto pendiente. Sin embargo, la investigación sobre el BBPDS enseña que existen mecanismos para asegurar el rigor en el análisis de las prácticas y evitar así la falta de confianza que muchas

En relación con la comunicación de resultados, la capacidad de transferibilidad de conocimiento de los bancos de buenas prácticas no puede darse por sentada. El tipo de información que se comunica es clave: cuanto más contextualizada y realista sea (no solo enfatizando aspectos positivos), más probabilidades de transferencia existirán.

experiencias de bancos de buenas prácticas han generado. Destacan en este sentido la definición de criterios técnicos, la existencia de una comisión de valoración entre pares, el apoyo metodológico de la universidad, la limitación del número de prácticas analizadas y la generación de conocimiento denominado *de proceso*. La tendencia al análisis sincrónico se reduce, pero no desaparece.

En segundo lugar, en relación con la comunicación de resultados, la capacidad de transferibilidad de conocimiento de los bancos de buenas prácticas no puede darse por sentada. El tipo de información que se comunica es clave: cuanto más contextualizada y realista sea (no solo enfatizando aspectos positivos), más probabilidades de transferencia existirán. Otro aspecto clave que sigue sin tenerse particularmente en cuenta en los bancos de buenas prácticas es la valoración por parte de las personas usuarias, en general lectores y lectoras de las páginas webs de este tipo de proyectos. Sin embargo, este documento permitió identificar estrategias novedosas y relevantes para la gestión del conocimiento y en concreto su transferibilidad: los espacios de intercambio de buenas prácticas, así como los de reconocimiento profesional.

Por último, en lo que refiere a la valoración e impacto, una de las aportaciones más significativas de este trabajo es la identificación de estrategias de lo que se ha llamado segunda generación de gestión del conocimiento. El caso de estudio ilustra la importancia de diseñar mecanismos específicos para que los bancos de buenas prácticas puedan tener impacto positivo, sobre todo en términos del aprendizaje que se genera entre el conjunto de profesionales implicados.

Sin duda este artículo tiene limitaciones, que se han ido señalando en el apartado de análisis, ya que en ocasiones no se ha podido comprobar si determinados impactos sugeridos por las personas encuestadas y entrevistadas son realmente efectivos. Pero esas limitaciones señalan también nuevas preguntas de investigación que, se espera, puedan ser abordadas en un futuro.

Notas

(1) Sin pretensión de ofrecer una lista exhaustiva, algunos ejemplos impulsados por los diferentes tipos de organismo son: *Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local* (ONU), *Banco de Buenas Prácticas* (Red Mercociudades), *Canadian Best Practices Portal* (Gobierno de Canadá) o el *Banco de Buenas Prácticas* (Federación de Municipios de Cataluña y la Fundación Carles Pi i Sunyer).

(2) En el año 2018 el proyecto cambió su nombre adoptando el de "Buenas Prácticas Sociales".

(3) Podemos citar, a título de ejemplo, el Programa de gestión pública y ciudadanía en Brasil que incorporaba en su momento hasta 8.170 prácticas (Rosales y Hernández, 2010).

(4) Banco de Buenas Prácticas promovido por la Junta de Andalucía y Banco de Buenas Prácticas de la Diputación de Barcelona promovido por la Fundación Carles Pi i Sunyer y la Federación de Municipios de Cataluña.

(5) Documento en línea para complementar información: Fierro (2016).

(6) Las fichas cuentan con un apartado específico denominado "aprendizajes". Como ejemplo del tipo de conocimiento que se difunde, se transcribe aquí el contenido de este apartado en el caso del proyecto *CASBA-Comercio amigo sin barreras*: "Entre las fortalezas del proyecto destaca la sostenibilidad en el tiempo y la forma como se ha arraigado en el Ayuntamiento, la Universidad y en los barrios, poniendo como protagonistas a las personas con diversidad funcional, haciendo visibles las dificultades de este colectivo, al tiempo que poniendo en valor su experiencia en accesibilidad y sensibilización a la sociedad".

"Entre las dificultades más importantes cabe mencionar el reto de la necesaria implicación de los comerciantes para llevar a cabo las modificaciones de los locales después de las valoraciones hechas por los estudiantes. Aunque hay voluntad para hacer las reformas, a veces existe incompatibilidad entre los tiempos y requerimientos necesarios con su actividad económica".

"Finalmente, con respecto a la transferibilidad, el proyecto marca una línea para que la administración pública pueda incorporar la visión de la accesibilidad en todos los proyectos que se desarrollan, como por ejemplo la necesidad de contar con técnicos de discapacidad en el diseño e implementación de programas y políticas públicas. El proyecto ha tenido un progresivo crecimiento, lo que ha permitido que ahora sea considerado para ser desarrollado en otros distritos de Barcelona. CASBA también es una demostración de las sinergias que se pueden establecer con la universidad, el comercio y las entidades, para impulsar y desarrollar un proyecto que incluye actores y colectivos claves de la ciudad".

(7) http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/bones-practiques-socials/projecte.

(8) http://www.bbp.cat.

(9) Estos son fragmentos representativos de las entrevistas: "Es una motivación para promocionar el proyecto y hacerlo crecer en un espacio profesional", "Revisar el proyecto a partir de los criterios técnicos de calidad del Banco", "Poder analizar y sistematizar la práctica", "Reconocimiento institucional al equipo del proyecto".

(10) Estos son fragmentos representativos de las entrevistas: "La falta de sistematización previa exige un esfuerzo importante a la hora de seleccionar la

información necesaria"; "Representa un esfuerzo, pero a la vez es una reflexión necesaria para avanzar; es una inversión para la mejora".

(11) Otros ejemplos: tres prácticas elaboraron artículos para la revista Barcelona Sociedad, mientras que otras dos prácticas participaron en una jornada profesional promovida por la Universidad Autónoma de Barcelona.

(12) Algunos fragmentos de las entrevistas apuntan en esta línea: "Fomenta la autoevaluación y reflexión con el equipo del proyecto y el equipo del centro"; "Te hace ir hacia atrás y repensar si habías tenido en cuenta los criterios, este ejercicio te obliga a repensar y te genera aprendizajes"; "Se adquieren más aprendizajes que asistiendo a un curso convencional".

Bibliografía

Andrews, M. (2012), "The Logical Limits of Best Practice Administrative Solutions in Developing Countries", en *Public Administration and Development*, Vol. 32 N° 2, pp. 137-153.

Bechberger, E.; Page, E.; y Wolman, H. (2008), "Understanding the Market for 'Good Practice' Advice from Government Research and Evaluation", paper presented at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August, 28-31.

Bendixsen, S. y De Guchteneire, P. (2003), "Best Practices in Immigration Services Planning", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 22 N° 4, pp. 677-682.

Brannan, T.; Durose, C.; John, P.; y Wolman, H. (2008), "Assessing Best Practice as a Means of Innovation", en *Local Government Studies*, Vol. 34 N° 1, pp. 23-38.

Brugué, Q.; Blanco, I.; y Boada, J. (2014), "Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 59, junio, pp. 5-34.

Cook, S. y Brown, J. (1999), "Bridging Epistemologies: the Generative Dance between Organizational Knowledge and Organizational Knowing", en *Organization Science*, Vol. 10 N° 4, pp. 381-400.

Dussauge-Laguna, M. I. (2012), "On the Past and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited", en *Political Studies Review*, Vol. 10 N° 3, pp. 313-324.

Fierro, Yolanda (2016), "El Banco de Experiencias y Buenas Prácticas. Diseño del Área de Derechos Sociales", en *Barcelona Societat: Revista de Investigación y Análisis Social*, N° 20, pp. 142-147, http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/14-banco-experiencias-y-buenas-practicas-area-derechos-sociales.pdf.

Jones, C. (2001), "Towards Benchmarking in British Acute Hospitals", en *Health Service Management Research*, Vol. 14 N° 2, pp. 125-138.

Newell, S.; Edelman, L.; Scarbrough, H.; Swan, J.; y Bresnen, M. (2003), "Best Practice' Development and Transfer in the NHS: the Importance of Process as well as Product Knowledge", en *Health Services Management Research*, Vol. 16 N° 1, pp. 1-12.

Newman, J.; Raine, J.; y Skelcher, C. (2000), *Innovation and Best Practice in Local Government: a Research Report*, London, Department of the Environment, Transport and the Regions.

ONU (2014), *Guía de transferencia de prácticas, procesos y/o metodologías*, Río de Janeiro, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, http://mejorespracticas.ning.com/page/manuales.

Pinyol, G. (2013), "La política intercultural: una política de buenas prácticas. Diseño de políticas interculturales", en *Manual para el diseño de políticas interculturales*, Ricard Zapata-Barrero y Gemma Pinyol Jiménez (eds.), Barcelona, Universitat Pompeu Fabra. Departament de Ciències Polítiques i Socials. Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Inmigració, pp. 159-169.

Rosales, M. y Hernández, J. C. (2010), "Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local", en *Innovación local en América Latina: un recorrido por diversas experiencias latinoamericanas. Estudios e investigaciones*, Javier Salinas y Carlos Ochsenius (eds.), Santiago, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, pp. 30-63.

UNESCO (2000), MOST Clearing House Best Practices Databank, Paris, UNESCO, http://www.unesco.org/most/bpikreg.htm.

Wolman, H. y Page, E. C. (2002), "Policy Diffusion among Local Governments: an Information Theory Approach", en *Governance*, Vol. 15 N° 4, pp. 477-501.

Yeung, A.; Ulrich, D.; Nason, S.; y Von Glinow, M. (1999), *Organisational Learning Capacity*, New York, Oxford University Press.

Uso del "Enfoque de Capacidades" en la medición multidimensional de la pobreza en Venezuela

Néstor L. Villegas L.

Néstor L. Villegas L.
Candidato a Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Simón Bolívar (Edo. Miranda, Venezuela). Magíster en Gerencia, mención Finanzas (2007), Universidad Bicentenaria de Aragua (Edo. Aragua, Venezuela). Especialista en Gerencia Cultural (2000), Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (Caracas, Venezuela). Es Jefe de Presupuesto en la Universidad Nacional Experimental de las Artes (Edo. Aragua, Venezuela). Sus áreas de investigación son: políticas sociales, pobreza y comportamiento Prosocial.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: nestor438@gmail.com

Uso del "Enfoque de Capacidades" en la medición multidimensional de la pobreza en Venezuela

La evolución de los derechos humanos ha obligado a considerar otros factores, más allá de los ingresos económicos, para clasificar a una persona como pobre. Iniciando la década de los años 90, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo incorporó la medición multidimensional para elaborar sus informes anuales. En Venezuela las primeras investigaciones referidas a factores no monetarios que tenían influencia en la calidad de vida de las personas comenzaron en 1995, para ser suspendidas pocos años después. En tal sentido, a partir de los estudios iniciales realizados por la Oficina Central de Estadísticas e Información (hoy Instituto Nacional de Estadística), así como de otros trabajos de investigación efectuados posteriormente, se propone un modelo de medición multidimensional de la pobreza para Venezuela sobre la base de los postulados del Enfoque de Capacidades y del Desarrollo Humano, que complemente el sistema oficial usado actualmente. Para ello se incorporan dimensiones consideradas valiosas por la población: educación, salud, trabajo, vivienda, capacidad alimentaria nutritiva, seguridad y bienestar psicológico; y que han sido registradas en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida desde el año 2014. El método de medición multidimensional de la pobreza desarrollado demuestra su utilidad en el diseño, ejecución y posterior evaluación de políticas públicas, al focalizar las privaciones de sectores vulnerables de la población venezolana.

Palabras clave: Pobreza; Calidad de la Vida; Desarrollo Humano; Indicadores Sociales; Indicadores Económicos; Venezuela

The Use of "Capability Approach" in the Multidimensional Measurement of Poverty in Venezuela

The evolution of human rights forced us to consider new factors, other than income, to classify one person as poor. In the beginning of the 90s, the United Nations Development Program incorporated the multidimensional measurement of poverty for its annual reports. In Venezuela, the first investigations referring to non-monetary factors that influenced the quality of life began in 1995, and were suspended a few years later. Based on the initial studies conducted by the Central Bureau of Statistics and Information (currently the National Institute of Statistics), as well as other research work, a multidimensional poverty measurement model is proposed for Venezuela based on the human development and capability approach to complement the official system currently used. To this end, some valuable dimensions

Recibido: 29-06-2018. Aceptado: 25-04-2019.

for the people are incorporated, such as education, health, jobs, housing, nutritional capacity, security and well-being, and that have been registered in the National Survey of Living Conditions since 2014. The developed method of multidimensional measurement of poverty demonstrates its utility in the design, execution and evaluation of public policies, by focusing on the deprivation of the Venezuelan vulnerable sectors.

Key words: Poverty; Quality of Life; Human Development; Social Indicators; Economic Indicators; Venezuela

Introducción

La progresividad de los derechos humanos, como conquista social, ha obligado a ampliar la mirada sobre aquellos aspectos de la vida cotidiana que alguna vez pudieron ser considerados de "índole cultural" y que bajo la perspectiva del estudio del desarrollo humano son claras privaciones sufridas por las personas.

En este sentido, el estudio de la pobreza desde un enfoque de ingresos o consumo puede estar perdiendo vigencia ante variadas evidencias que muestran, desde el punto de vista del desarrollo o florecimiento humano, que los factores económicos son más un medio que el fin en sí mismo, y que el fin es valorar lo que las personas pueden y valoran hacer con esos recursos.

Como se expondrá más adelante, Venezuela fue pionera en su región en el estudio multidimensional de la pobreza hasta el año 1999. Bajo criterios estrictamente políticos se dificulta el acceso a la información oficial estadística y es descartada la posibilidad de incorporación del método de Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP).

No fue sino hasta el año 2008 cuando México se convirtió en el primer país latinoamericano en introducir en su legislación el uso del MMP, incorporando a la sociedad civil y a las universidades. Colombia haría lo propio en el año 2010 y a la fecha gran cantidad de países de la región como Chile, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, por citar algunos, emplean este método como complemento a la Línea de Pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En este trabajo se analizarán los aspectos relevantes del "Enfoque de Capacidades", desarrollado por Amartya Sen, y la importancia de su consideración en Venezuela tras décadas de haberse iniciado los estudios preliminares. El contenido del documento está estructurado de la siguiente forma: en la primera parte se describe el uso de los métodos de medición de la pobreza en Venezuela; en la segunda sección se explica en qué consiste el Enfoque de Capacidades y su

En el caso venezolano, aquellas personas cuyos ingresos estén ubicados bajo el umbral de la CA son consideradas en *pobreza extrema*. Aquel grupo poblacional cuyos ingresos se encuentren por debajo del valor de la CB es considerado como *pobre*.

empleo en la medición multidimensional mediante el método de *Corte Dual* de Alkire y Foster (2007); en el tercer apartado se abordan tres investigaciones que aplican el método de medición multidimensional de la pobreza en Venezuela; y para finalizar, la cuarta sección presenta una propuesta para incorporar en Venezuela una metodología que tome en cuenta aquellos factores que tienen incidencia directa en el desarrollo de las libertades del ser humano.

Medición de la pobreza en Venezuela

Tal como los señala el INE (2014), Venezuela posee una tradición censal que data desde el año 1873. En la actualidad, luego de ajustes y mejoras, se utilizan los métodos de estudio de la pobreza mediante la LP, NBI y el Método Integrado (MI), los cuales se describen a continuación.

El método de medición por LP, usado por el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es una versión mejorada de la que desarrolló Seboohm Rowntree en 1901 a partir de los trabajos de Charles Booth realizados en la década anterior. De acuerdo al INE (2018), este método consiste en estimar tanto los ingresos totales del hogar como el costo de una Canasta Alimentaria (CA) que permita la ingesta nutricional requerida por cada uno de los integrantes del núcleo familiar (en Venezuela el Instituto Nacional de Nutrición lo estima en 2.200 kilocalorías/día por persona) y en relacionarlo con el Coeficiente de Engel[1]. En el caso venezolano, aquellas personas cuyos ingresos estén ubicados bajo el umbral de la CA son consideradas en *pobreza extrema*.

De igual forma, se estima el valor de una Canasta Básica (CB) que incorpora aquellos bienes y servicios que son imprescindibles para satisfacer las necesidades de un hogar (alimentos, vestido, alquiler de vivienda, transporte, servicios básicos, entre otros). Aquel grupo poblacional cuyos ingresos se encuentren por debajo del valor de la CB es considerado como *pobre*.

Algunas de las debilidades que presenta este método de medición, de acuerdo con Gallo y Roche (2011), Robeyns (2005a), Boltvinick (2013) y Feres (1997) son las siguientes:

- La LP parte de la premisa de que es posible satisfacer todas las necesidades del hogar a partir de cierto ingreso o consumo familiar.

- El uso del Coeficiente de Engel presenta diferencias cuando se trata de estimar el costo de los satisfactores no alimentarios, pues estos dependen del tamaño y la composición del hogar, factores que varían de acuerdo al ciclo de vida.

Métodos donde la atención está ubicada sobre el ingreso, la riqueza financiera, los bienes de consumo y el acceso a los servicios públicos, no toman en cuenta factores que son inherentes al desarrollo del ser humano.

Por otra parte, el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), desarrollado por Paul Streeten en 1981, el cual coincide con lo planteado en la Conferencia Mundial del Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizada en 1976, argumenta que no solamente los ingresos determinan la calidad de vida de los ciudadanos y analiza cinco factores determinantes en el hogar: asistencia escolar, nivel de hacinamiento, condiciones de la vivienda, servicios básicos y nivel de dependencia económica. Como exponen Feres y Mancero (2001), este método permite caracterizar a los hogares pobres de una mejor manera, pues se elabora sobre la base de una información más detallada de las privaciones.

En la medición de la pobreza por NBI, basta que un sujeto esté privado en una de las cinco dimensiones que son analizadas para ser considerado *pobre*, mientras que para privaciones iguales o mayores a dos, se lo definirá como *pobre extremo*.

Algunas de las debilidades que muestra este método son las siguientes:

- El nivel de insatisfacción es sensible al número de dimensiones consideradas: solo basta estar privado en una de las cinco dimensiones para ser considerado pobre. Esta debilidad limita la incorporación de otras dimensiones sin distorsionar el resultado (puede sobreestimar la cantidad de pobres existentes).
- Las ponderaciones de las dimensiones son iguales en necesidades que no son comparables entre sí.
- No toma en cuenta la calidad de la educación, servicios básicos, empleo, condiciones estructurales de la vivienda o ubicación de la misma (zonas de alto riesgo).

Finalmente, está el Método Integrado (MI), el cual resulta de la unión de los métodos por LP y por NBI y cuya caracterización de la población es la siguiente:

1) No Pobre, porque con ninguno de los métodos son clasificados de pobre.
2) Pobreza estructural, aquellos que no son pobres por LP, pero sí por NBI.
3) Pobreza coyuntural, son hogares no pobres por NBI, pero sí por LP.
4) Pobreza crónica, ya que son pobres por NBI y por LP.

Estos métodos, donde básicamente la atención está ubicada sobre el ingreso, la riqueza financiera, los bienes de consumo y el acceso a los servicios públicos, no toman en cuenta factores que son inherentes al desarrollo del ser humano como es el empoderamiento, la participación social, política o cultural, la libertad de expresión, el tiempo de ocio, por citar algunas.

El enfoque de capacidades ofrece la posibilidad de ser utilizado como una herramienta para evaluar procesos sociales como la pobreza, aspectos esenciales del bienestar, calidad de vida o salud, políticas sociales, programas de intervención social, entre otras cosas.

El Enfoque de Capacidades (EC) y la Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP)

El "Enfoque de Capacidades" (EC), desarrollado por Sen (1980), es un marco teórico que emerge con aportes de la filosofía política y la economía del desarrollo donde el eje central es la persona: lo que son capaces de ser y hacer, es decir, sus capacidades. Para Sen (1983) si bien es cierto que los bienes y servicios son valiosos para las personas, bajo este enfoque lo valioso es lo que hacen las personas con ellos.

De igual forma, autores como Robeyns (2005b) y Hernández y Escala (2011), afirman que el EC ofrece la posibilidad de ser utilizado como una herramienta para evaluar procesos sociales como la pobreza, aspectos esenciales del bienestar, calidad de vida o salud, políticas sociales, programas de intervención social, entre otras cosas.

Vale la pena señalar que, en el año 1990, a partir de los aportes sobre el EC, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inicia la publicación del Informe sobre el desarrollo humano, en su Capítulo I "Definición y medición del desarrollo humano", con la siguiente cita: "La verdadera riqueza de una nación está en su gente" (PNUD, 1990: 31).

El EC se compone básicamente de cuatro aspectos medulares:

1) *Funcionamientos*. Como afirma Nussbaum (2004), puede ser explicado como conjuntos de cosas que una persona logra hacer o ser al vivir, y que tiene razones para valorar como indispensables en su vida. Pueden ser simples o básicos, ya que son innatos en el ser humano, como aquellos relacionados con la supervivencia (estar sano, bien alimentado o protegerse). De igual forma, Sen (1985) indica que la mejor forma de comprender lo que significa un funcionamiento es asociarlo a una actividad, un logro o un estado deseable.

2) *Capacidad*. Es un conjunto de funcionamientos, o una suma de ellos, que una persona puede obtener a través de las diversas combinaciones de estos, o como explica Sen: "las diversas combinaciones de funciones que se puede conseguir" (2000: 99). Aunque con menor precisión, también ha sido interpretado como la "libertad", en su término más amplio, de escoger combinaciones de funcionamientos para elegir el estilo de vida valorado, lo que indica que la capacidad es una oportunidad real de ejecutar ciertos funcionamientos elegidos dentro de un conjunto de opciones.

3) *Libertad*. Hernández y Escala (2011) afirman que esta es la variable focal para la evaluación del proceso de desarrollo. Es imposible considerar un estadio de desarrollo si los individuos no

tienen la posibilidad de escoger llevar la vida que realmente valoran y han elegido disfrutar. Por ello, Sen (2000) hace énfasis en evaluar el progreso sobre la base del disfrute de las libertades sustantivas individuales, tales como buena alimentación, participación política, opinar sin censura, estar sano, entre otras, más que en los recursos o bienes que se dispongan.

4) *Agencia*. Es descrita como la capacidad de reflexión que tienen las personas, o grupos, para elegir dentro de un grupo de opciones, los funcionamientos requeridos en tanto y en cuanto valora aquello que más le interesa. Autores como Samman y Santos (2009) afirman que esta reflexión, en el individuo, viene condicionada por los activos que la respaldan (ahorros, propiedades) y las capacidades intrínsecas del ser humano (buena salud, educación, pertenencia social, autoconfianza, aspiraciones, identidad, autoestima); mientras que como grupo vendrá determinada por los niveles de organización y la posibilidad real de participación.

Una de las características del EC, que ha generado numerosas críticas, es lo amplio y plural del mismo. Para Sen, el EC parte de un proceso democrático donde aquello que se valora debiera ser consultado a la sociedad, entendiendo lo dinámico y relativo del fenómeno (pues depende del contexto cultural, social, entre otros). La falta de una lista de capacidades que pudiera normar un proceso de evaluación o estudio impulsó a Martha Nussbaum, en el año 2000, a elaborar una lista provisoria de diez dimensiones que deberían ser aseguradas para garantizar la condición del ser humano. Por supuesto que esta lista fue concebida a partir de capacidades humanas fundamentales y garantías legales internacionalmente aceptadas.

Posteriormente aquella lista fue reducida a tres dimensiones: salud, educación y estándar de vida. Estas fueron evaluadas mediante el método de *Corte Dual* desarrollado por Alkire y Foster (2007), el cual cumple todos los axiomas que hacen esta medida confiable de acuerdo con Sen (1976): monotonicidad, transferencia débil, simetría, invariante a la escala, invariante a replicación y foco. Dicha metodología fue asumida como el procedimiento a emplear en todos los procesos de medición multidimensional de la pobreza.

El método de *Corte Dual* muestra dos líneas de corte para la identificación de aquellos que se encuentran en condición de pobreza multidimensional. La primera es una línea de corte

La línea de corte de pobreza multidimensional representa un número mínimo de privaciones, o falta de capacidades, que una persona u hogar deben tener para ser considerado pobre multidimensional.

específica para cada uno de los indicadores y que señala como privados (o carentes) a aquellos individuos u hogares que se hallan por debajo del umbral establecido. La segunda línea se establece luego de contar las carencias de cada individuo u hogar en la dimensión, la cual es fijada entre los casos extremos de unión (carencia en un indicador) e intersección (carencia en todos los indicadores). La línea de corte de pobreza multidimensional representa un número mínimo de privaciones, o falta de capacidades, que una persona u hogar deben tener para ser considerado pobre multidimensional.

El método de Alkire y Foster permite determinar un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a partir de las privaciones que padecen los hogares o las personas en las dimensiones seleccionadas como representativas de los funcionamientos y capacidades valorados. Esta metodología se inicia con la construcción de una matriz de desempeño $\underline{Y}$ conformada por $\underline{n}$ individuos (filas) y por $\underline{d}$ dimensiones (columnas), de manera que se obtiene:

$$Y = [y_{ij}]\ n \times d = \begin{pmatrix} y_{11} & \cdots & y_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ y_{n1} & \cdots & y_{nd} \end{pmatrix}$$

Donde $y_{ij} \geq 0$ representa los logros o desempeños del individuo i en la dimensión j. Esto quiere decir que cada vector fila $y_i = [y_{i1}, y_{i2} \ldots y_{in}]$ representará cada uno de los logros que tiene el individuo i en la dimensión j; mientras que el vector columna $y_j = [y_{1j}, y_{2j} \ldots y_{nj}]$ mostrará la distribución de los desempeños en las dimensiones j de cada uno de los individuos. En el mismo sentido, se denominará w_j al peso o ponderación estimado para la dimensión j, donde $\sum_{j=1}^{d} w_j = d$.

De tal manera, a partir de las dimensiones (que serán operacionalizadas por los diferentes indicadores) y los umbrales seleccionados se obtendrá una matriz estructurada de la siguiente forma:

$$Y_{ij} = \begin{pmatrix} \text{Dimensión 1} & \text{Dimensión 2} & \text{Dimensión 3} & \text{Dimensión 4} & \text{Dimensión n} \\ y_{11} & y_{12} & y_{13} & y_{14} & y_{1n} \\ y_{21} & y_{22} & y_{23} & y_{24} & y_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ y_{n1} & y_{n2} & y_{n3} & y_{n4} & y_{nn} \end{pmatrix}$$

Igualmente, para cada dimensión *j* existe un umbral definido por el vector fila $z = [z_1 \dots z_n]$, donde z_j es la línea de privación de la dimensión *j*, quedando la matriz representada de la siguiente forma:

$$z_j = \begin{pmatrix} \text{Dimensión 1} & \text{Dimensión 2} & \text{Dimensión 3} & \text{Dimensión 4} & \text{Dimensión n} \\ z_1 & z_2 & z_3 & z_4 & z_n \end{pmatrix}$$

En tal sentido, será definida para cada dimensión una brecha de normalización w_j, la cual estará representada por la distancia entre el umbral determinado y el logro que posee el individuo ($w_j = \frac{z_j - y_{ij}}{z_j}$). Tal como lo explica Bourguignon y Chakravarty (2003), la privación es el resultado de la comparación entre una dimensión de bienestar y un umbral establecido, por esta razón se denominará $g^0 = [g^0_{ij}]$ la matriz de privaciones ponderada donde cada elemento estará representado por:

$$g^0_{ij} = \begin{cases} w_j \text{ si } y_{ij} < z_j \\ 0 \text{ si } y_{ij} \geq z_j \end{cases}$$

e indicará que el *ij*-ésimo valor de la matriz equivale a la ponderación w_j cuando el individuo *i* es privado en la dimensión *j* y 0 si no está privado.

Es importante señalar que de la relación entre las dos matrices *Yij* y *Zj*, se obtendrán dos tipos de resultados: una matriz con datos brutos para realizar los cálculos de intensidad y severidad de la pobreza, y otra con datos transformados (dicotomizados en 1 o 0) con la cual se determinará el IPM a partir del número de privaciones en los hogares.

Luego de elaborar la matriz g^0, se obtiene un vector columna *c* que registra el número de privaciones que posee cada individuo. De esta forma: $c_i = \sum_{j=1}^{d} g_{ij}^0$ será la suma de las privaciones ponderadas del individuo *i*, vale decir $c_i = w_j y_{1j} + w_j y_{2j} + ... + w_j y_{nj}$.

Finalmente, para lograr la identificación de quiénes son considerados pobres de manera multidimensional, se determina un punto *k* que representa el número mínimo de privaciones que debe tener un hogar para ser considerado pobre. No existe una fórmula para la determinación de este resultado. Tanto en la bibliografía consultada como en los cálculos del IPM en Latinoamérica y el Caribe, el factor *k* equivale a 1/3 (33,33%) de la suma ponderada de los indicadores utilizados. El criterio para tomar este valor está basado en la combinación de consideraciones técnicas y en las estimaciones de los objetivos trazados en determinadas políticas públicas que buscan cumplir metas establecidas nacional o internacionalmente.

Antecedentes de la medición multidimensional en Venezuela

A continuación se describen tres importantes estudios referentes al MMP que ofrecen un soporte teórico y metodológico para su discusión.

Explica el Prof. Ángel Hernández[2] que, en Venezuela, la antigua Oficina Nacional de Estadística e Información (OCEI) -hoy Instituto Nacional de Estadísticas (INE)- y la Representación del PNUD en el país, comenzaron a producir el Índice y Entorno del Desarrollo Humano desde el año 1995. En el año 2000 se publica el *Informe sobre desarrollo humano en Venezuela, 2000. Caminos para superar la pobreza* (OCEI y PNUD, 2000) tomando como referencia los datos aportados por la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM). Este informe, además de ser el resultado de una nueva política del PNUD para la elaboración y publicación de los informes por país, introdujo aspectos novedosos como la participación de distintos sectores de la sociedad en las fases de preparación, elaboración, producción y difusión de los mismos. Lamentablemente las posteriores ediciones fueron suspendidas por el gobierno nacional sin explicación alguna.

Posteriormente Gallo y Roche (2011) elaboran un estudio de la pobreza en Venezuela en el período 1997-2010 aplicando el método desarrollado por Alkire y Foster. Tomaron los datos obtenidos de la EHM, que aplicó el INE a lo largo del período mencionado, y realizaron un análisis comparativo del índice de pobreza. Una de las limitantes de este estudio fue la restricción de información por

Es necesario insistir en la implementación de una herramienta que optimice los recursos fiscales y facilite el proceso de ejecución y evaluación de políticas públicas.

La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, desde 2014, cubre medidas antropométricas, detalles de la vivienda, caracterización de cada uno de los miembros del hogar, incluyendo educación, salud, trabajo, ingresos, ayudas sociales, emigración, alimentación, seguridad física y bienestar psicológico.

cuanto la encuesta del INE no consideró las dimensiones de salud, bienestar subjetivo o el de seguridad.

Finalmente, en la misma línea de investigación el Centro Lyra (2015) presenta un estudio denominado "Encuesta sobre dimensiones faltantes en la medición de la pobreza", el cual es coordinado por la Iniciativa de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI, por sus siglas en inglés).

Dicho trabajo, de enfoque cualitativo, realizó un estudio de la pobreza a partir de la incorporación de indicadores con las siguientes características: internacionalmente comparables, que midieran aspectos instrumentales y sustantivos de las dimensiones propuestas (calidad del empleo, empoderamiento y agencia, seguridad física, bienestar psicológico y subjetivo, conectividad social y capacidad de ir por la vida sin sentir vergüenza o humillación), que permitieran la medición de los cambios en el tiempo, facilitar el contraste con investigaciones previas, incorporar aportes recientes de la investigación social, y finalmente, que muestren sensibilidad al contexto legal y cultural local.

Un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Venezuela

Los trabajos de investigación anteriormente descritos muestran las iniciativas que se han venido presentando en Venezuela, pero que no lograron trascender la burocracia gubernamental. Sin embargo, es necesario insistir en la implementación de una herramienta que optimice los recursos fiscales y facilite el proceso de ejecución y evaluación de políticas públicas. Por ello, el aporte de este documento se presenta como iniciativa para generar discusiones teóricas y metodológicas.

Uno los factores sobre el cual descansa esta propuesta es el acuerdo llevado a cabo entre la Universidad Central de Venezuela (UCV), la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y la Universidad Simón Bolívar (USB), para suplir el vacío informativo de las estadísticas oficiales. De esta forma, surge la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), apareciendo su primera edición en el año 2014. Esta encuesta de presentación anual, además de cumplir con todo el rigor técnico, cubre amplios aspectos de la vida del ser humano: medidas antropométricas, detalles de la vivienda, caracterización de cada uno de los miembros del hogar (educación, salud, trabajo, ingresos, ayudas sociales, emigración, alimentación, seguridad física y bienestar psicológico[3]). Toda esta información permite un estudio de las denominadas "dimensiones faltantes" mencionadas por Zabaleta (2010), que a su vez genera un conocimiento más profundo del fenómeno de la pobreza y una mejor ejecución de políticas públicas.

En tal sentido, para la MMP fueron considerados tanto las dimensiones como los indicadores procesados en las ENCOVI. De igual forma, las dimensiones serán ponderadas en alícuotas iguales, distribuidas proporcionalmente entre sus indicadores. Tomando en cuenta el estándar internacional, como punto de corte *k* (valor a partir del cual se caracterizará a una persona como pobre) será igual a 6 (18 * 33,333% = 5,999), esto indicará que un individuo con un número de privaciones igual o mayor a *k* ($k \geq 6$) será clasificado como pobre.

En el Cuadro 1 se muestra la estructura del modelo de MMP propuesto para Venezuela con sus dimensiones, indicadores y ponderaciones.

Vale la pena señalar que, atendiendo lo afirmado por Townsend (1979) en cuanto a lo dinámico y relativo del fenómeno de la pobreza (pues depende del contexto socio-histórico), la incorporación de dimensiones o variación en las ponderaciones viene determinada por los intereses de cada país. Por ejemplo, Colombia incorpora las "condiciones de vida de la niñez y la juventud"; México ingresa el "grado de cohesión social"; y Uruguay introduce la dimensión "Derechos laborales y seguridad social".

Cuadro 1
Estructura de dimensiones, indicadores y ponderaciones del IPM

Dimensión	Indicadores
Salud (14,28%)	• Medidas antropométricas (4,76%) • Servicios de atención médica (4,76%) • Mortalidad materno-infantil (4,76%)
Vivienda (14,28%)	• Tipo de vivienda (4,76%) • Servicios básicos (4,76%) • Hacinamiento (4,76%)
Educación (14,28%)	• Asistencia escolar (4,76%) • Logro educativo (4,76%) • Atención escolar (4,76%)
Trabajo (14,28%)	• Tipo de empleo (4,76%) • Clase de empleo u oficio (4,76%) • Beneficios laborales (4,76%)
Ingresos (14,28%)	• Tipo de ingresos (14,28%)
Capacidad alimentaria nutritiva (14,28%)	• Tipo de alimentación que consume (4,76%) • N° de comidas diarias (4,76%) • Características (4,76%)
Seguridad y bienestar psicológico (14,28%)	• Víctimas de delincuencia (7,14%) • Limitaciones por temor (7,14%)

Fuente: elaboración propia con datos de la UCAB, UCV y USB (2014).

Conclusiones

Es evidente que las políticas públicas ejecutadas han producido al menos dos décadas de rezago en cuanto a la implementación de una metodología multidimensional para la medición de la pobreza en Venezuela. Esta situación se mantiene en la actualidad por la falta de publicación de cifras estadísticas oficiales referidas a salud, mortalidad infantil, desnutrición, vacunación, por citar algunas.

Los datos aportados por ENCOVI, gracias a la iniciativa de las universidades, han sido un aporte valioso para el estudio de los diversos fenómenos sociales en el país y permiten desarrollar propuestas innovadoras.

Finalmente, la propuesta presentada está en concordancia con lo planteado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tratados internacionales y los derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional, por lo que un desarrollo tanto teórico como práctico colocaría a Venezuela en la senda de una mejor comprensión del fenómeno de la pobreza.

Notas

(1) El Coeficiente de Engel relaciona el gasto alimentario con el gasto total en el hogar.

(2) Vicerrector Académico UCV 1980-1984, Coordinador del "Informe sobre el desarrollo humano en Venezuela. Caminos para superar la pobreza" (OCEI y PNUD, 2000).

(3) Muchos autores consideran el carácter subjetivo de esta dimensión, sin embargo, otros argumentan la importancia que tiene dentro de la calidad de vida de las personas.

Bibliografía

Alkire, Sabine y Foster, James (2007), "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", Oxford, University of Oxford. Department of International Development. Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI Working Paper; N° 7).

Boltvinick, Julio (2013), "Medición multidimensional de pobreza: América Latina de precursora a rezagada", en *Revista Sociedad y Equidad*, N° 5, pp. 4-29.

Bourguignon, Francois y Chakravarty, Satya (2003), "The Measurement of Multidimensional Poverty", en *The Journal of Economic Inequality*, Vol. 1 N° 1, pp. 25-49.

Centro Lyra (2015), "Encuesta sobre dimensiones faltantes en la medición de la pobreza", Caracas, Centro Lyra; Oxford Poverty and Human Development Initiative.

Feres, Juan (1997), "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso", en *Revista de la CEPAL*, N° 61, pp. 1-228.

Feres, Juan y Mancero, Xavier (2001), "Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura", Santiago, CEPAL (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; N° 4).

Gallo, César y Roche, José (2011), "Las dimensiones de la pobreza en Venezuela y sus cambios entre 1997 y 2010: propuesta de una medida multidimensional", Caracas, Banco Central de Venezuela. Gerencia de Investigaciones Económicas (Colección Economía y Finanzas. Serie Documentos de Trabajo; N° 126).

Hernández, A. y Escala, Z. (2011), *Enfoques de la capacidad y el desarrollo humano: origen, evolución y aplicaciones*, Caracas, PNUD.

INE (2014), "XIV Censo Nacional de Población y Vivienda: resultados total nacional de la República Bolivariana de Venezuela", Caracas, Instituto Nacional de Estadística, http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/nacional.pdf, marzo de 2018.

_____ (2018), Ficha técnica de línea de pobreza por ingreso, Caracas, Instituto Nacional de Estadística, http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&id=336&Itemid=45&, marzo de 2018.

Nussbaum, Martha (2004), "Beyond the Social Contract: Capabilities and Global Justice", en *Oxford Development Studies*, Vol. 32 N° 1, pp. 3-18.

OCEI y PNUD (2000), *Informe sobre desarrollo humano en Venezuela, 2000. Caminos para superar la pobreza*, Caracas, Oficina Central de Estadística e Informática; PNUD.

PNUD (1990), *Desarrollo humano: informe 1990*, Bogotá, PNUD; Tercer Mundo Editores.

Robeyns, Ingrid (2005a), "Assessing Global Poverty and Inequality: Income, Resources, and Capabilities", en *Metaphilosophy*, Vol. 36 Nos. 1-2, pp. 30-49.

_____ (2005b), "The Capability Approach: a Theoretical Survey", en *Journal of Human Development*, Vol. 6 N° 1, pp. 93-117, https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649880520003426?journalCode=cjhd19, marzo de 2018.

Samman, Emma y Santos, María (2009), "Agency and Empowerment: a Review of Concepts, Indicators and Principal Evidence", Oxford, University of Oxford. Department of International Development. Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI Research in Progress Series; N° 10a).

Sen, Amartya (1976), "Poverty: an Ordinal Approach to Measurement", en *Econometrica*, Vol. 44 N° 2, pp. 219-231.

_____ (1980), "Equality of What?", en *Tanner Lectures in Human Values*, S. M. Murrin (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (1983), "Los bienes y la gente", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 33 N° 12, pp. 1115-1123.

_____ (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, Elsevier.

_____ (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom: a Survey of Household Resources and Living Standards*, London, Allen Lane and Penguin Books.

UCAB, UCV y USB (2014), "Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI 2014)", Caracas, Universidad Católica Andrés Bello; Universidad Central de Venezuela; Universidad Simón Bolívar.

Zabaleta, Diego (2010), "Dimensiones faltantes para la medición de la pobreza", documento presentado en el Curso Técnico de Medición Multidimensional de la Pobreza y sus Aplicaciones, CEPAL, Naciones Unidas e Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza de Oxford, Santiago, Chile, 6 y 15 de diciembre.

Mapa de las aspiraciones de la educación superior en Paraguay

Ariel I. La Paz y Katherin Arrúa

Ariel I. La Paz
Profesor asistente en el Departamento de Control de Gestión y Sistemas de Información de la Universidad de Chile. Doctor en Sistemas de Información en la Universidad de Illinois en Chicago, Estados Unidos, ha sido directivo en la Facultad de Economía y Negocios, consultor de empresas y par evaluador en procesos de acreditación. Investiga la gestión de la complejidad, los perfiles gerenciales, la planificación estratégica y el alineamiento de las arquitecturas de sistemas de información. Ha publicado sus investigaciones en revistas internacionales indexadas, tales como: *Journal of Cleaner Production, Communications of the ACM, IT Professional, Academia: Revista Latinoamericana de Administración, DYNA* de Colombia y *Management Business Review*; así como en importantes conferencias internacionales como: AMCIS, Conf-IRM, Triple Helix, HERDSA, CLADEA o PACIS.

Katherin Arrúa
Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Americana, de Paraguay. Máster en Educación y en Administración y Dirección Financiera de la Universidad Americana. Par evaluadora por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Escuela Superior (ANEAES) en procesos de acreditación de carrera de grado de Contaduría Pública e Institucional.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
E-mails: lapaz@fen.uchile.cl
katherin.arrua@americana.edu.py

Mapa de las aspiraciones de la educación superior en Paraguay

El desarrollo de la educación superior ha sido exponencial en Paraguay, en cuanto al número de instituciones y programas académicos ofrecidos. Este crecimiento, sin embargo, se encuentra en un proceso de evaluación que busca cautelar la calidad de programas e instituciones. En el contexto de la reflexión, este artículo analiza cuáles son los principales compromisos de las universidades hacia la comunidad académica mediante el análisis sistemático de declaraciones públicas, clasificando la misión y visión universitaria en una ontología de la educación superior. La técnica aplicada permite visibilizar aquellas áreas de mayor o menor énfasis en las estrategias de desarrollo que son declaradas por las universidades paraguayas. La descripción sistemática de las aspiraciones de impacto universitario promueve la discusión en torno a las áreas clave para la efectividad en la ejecución de los planes de desarrollo estratégico del país, a la medición de calidad de las actividades universitarias y a las diferencias principales respecto de la educación superior en contextos de países con mayor desarrollo socioeconómico.

Palabras clave: Enseñanza Superior; Universidades; Análisis de Impacto; Paraguay

Map of the Aspirations of Higher Education in Paraguay

The development of higher education in Paraguay has been exponential in terms of the number of institutions and academic programs offered. This growth, however, is under evaluation to ensure the quality of the programs and institutions. In the context of the examination, this article analyzes the main commitments of universities towards the academic community through the systematic analysis of public statements, classifying the universities mission and vision into an ontology of higher education. This technique allows to visualize those areas of greater or lesser emphasis in the development strategies declared by the Paraguayan universities. The systematic description of the impact aspiration of universities fosters the discussion around the key areas for the effectiveness in the execution of the strategic development plans of the country, the measurement of quality of the academic activities, and the main differences regarding the higher education in countries with greater socioeconomic development.

Key words: Higher Education; Universities; Impact Analysis; Paraguay

Recibido: 14-12-2018. Aceptado: 09-06-2019.

Introducción

La Educación Superior (ES) del Paraguay se encuentra en un proceso de reflexión en búsqueda de la calidad y mejora continua para lograr impactos en la sociedad (García Riart, 2017). La historia universitaria tiene ya más de cien años, desde la creación de la Universidad Nacional de Asunción y luego con la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción en 1960, que se han caracterizado por sus grandes aportes al desarrollo del país, pero fueron por muchas décadas instituciones restringidas para unos pocos privilegiados, caso similar a otros países de la región (Brunner, 2002; Thompson, 1998). Desde fines de 1980 a la fecha, han surgido muchas nuevas universidades, en su mayoría privadas, abriendo espacios para un mayor porcentaje de la población joven y adulta de acceder al conocimiento que se imparte en las aulas de educación terciaria. A pesar de los beneficios en el aumento de la matrícula y de personas que acceden a una mayor oferta en la educación superior, cuestionamientos importantes surgen en cuanto a la calidad o a los resultados y logros del proceso formativo como vehículo de movilidad social y de generación y transferencia de conocimiento que promueva el desarrollo material, social y cultural de la nación. En un escenario de una positiva ampliación de la oferta académica y de la implementación de estrategias de monitoreo y control de la calidad, parece oportuno reflexionar respecto del estado actual de las universidades en Paraguay (Espinoza y González, 2012; García Riart, 2010) y a sus proyecciones futuras.

Una evaluación global de la evolución de la ES, destaca el crecimiento en la oferta y acceso a matrícula de estudiantes en instituciones privadas; sin embargo, este crecimiento no ha sido acompañado del desarrollo equivalente de las ciencias y la investigación. Estas tendencias se reflejan en indicadores que recolectan y sistematizan los *rankings* internacionales, en los que pocas universidades latinoamericanas aparecen en posiciones competitivas (principalmente universidades de Argentina, Brasil, Chile y México), pero que relegan a las universidades paraguayas y muchas otras de América Latina a posiciones inferiores, reflejando una brecha importante respecto del desarrollo científico, tecnológico, social y cultural de las sociedades anglosajonas, europeas, oceánicas y asiáticas. Por ejemplo, entre las mil mejores universidades del mundo medidas por los *rankings* internacionales QS o ARWU, no se encuentran instituciones paraguayas, y solamente aparecen mencionadas seis universidades en el *ranking* QS en la lista latinoamericana de universidades, todas ellas ubicadas después de la posición cien.

Deben decidirse y diseñarse políticas e instrumentos que orienten al modelo educativo para que una estrategia de largo plazo para el desarrollo del país sea fructífera.

El constructo de la ES sin duda es uno muy complejo, y depende en parte de los recursos económicos que se inviertan desde fuentes públicas y privadas, pero a la vez estará definido por los modelos de educación y los énfasis que cada actor promueva y practique para el mejor desarrollo de la ES. Una mirada estratégica establece en general, que las universidades son actores clave en la docencia e investigación, pero a la vez deben responder a las necesidades de su medio; desde un punto de vista operacional, los énfasis en docencia, educación, vinculación con el medio, áreas de especialidad, modelo de financiamiento, contratación de docentes y académicos, y más tienden a seguir reglas de "mercado" (Brown, 2001), pero sobre tales prácticas deben decidirse y diseñarse políticas e instrumentos que orienten al modelo educativo para que una estrategia de largo plazo para el desarrollo del país sea fructífera (Cancino y Cárdenas, 2018; King, 2007). Desde este punto de vista, es interesante revisar sistemáticamente cuáles son las aspiraciones y aportes con que las distintas instituciones universitarias buscan contribuir al progreso de Paraguay. Con tal motivación, este trabajo se enfocará en responder ¿cuáles son los compromisos que las universidades paraguayas han declarado al país?, y como resultado de este análisis, podremos describir y comparar las áreas en que se están enfocando los esfuerzos, discutir si las aspiraciones obedecen a un proyecto de desarrollo nacional, e incluso proponer temas en que se requiera intervención o incentivos del Estado para lograr un desarrollo armónico del sistema de ES.

Este artículo utiliza un marco ontológico de la ES para describir sistémica y sistemáticamente las aspiraciones de las universidades paraguayas. Estas aspiraciones se reflejan en la forma de visión y misión que cada institución compromete con el medio a través de material impreso y digital en forma de afiches, memorias, páginas webs o informes dirigidos a las entidades normativas y reguladoras como son el Ministerio de Educación, la Agencia Nacional de Educación y Acreditación de la Educación Superior o el Consejo Nacional de Educación Superior.

Evolución de la ES en Paraguay

El inicio de la ES en Paraguay se remonta al año 1889 con la creación de la Universidad Nacional de Asunción, la que se instaló en la sociedad paraguaya como un eje fundamental del desarrollo del pueblo impulsando el fortalecimiento del Estado en todo sentido. La ES transitó por varios periodos marcados por la historia del país, tales como guerra, gobierno dictatorial, proceso democrático, los cuales

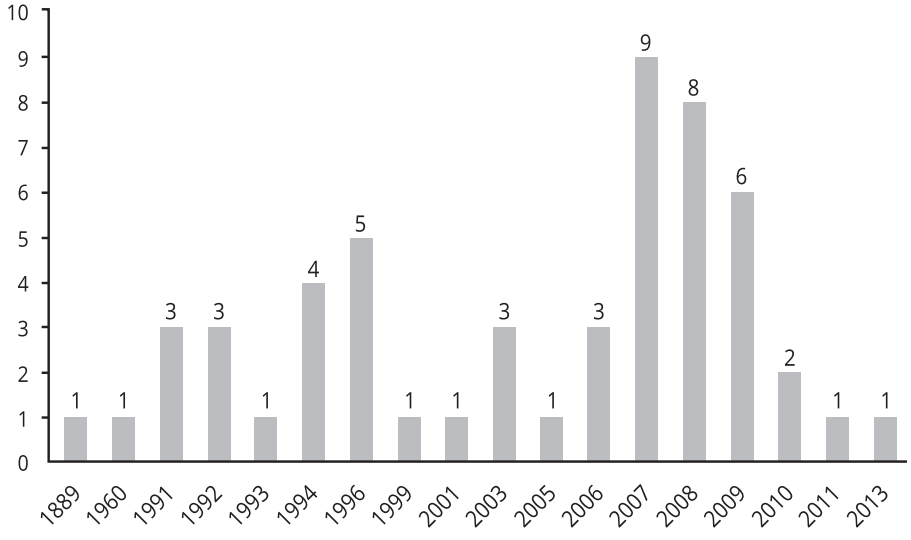
Por muchos años, la ES funcionó sin un marco regulador propio, y apelando a la autonomía universitaria las instituciones se fueron desarrollando con un mínimo y casi nulo control por parte del Estado.

imprimieron diferentes matices en cuanto a las políticas públicas aplicadas en la educación en general para el país y en ese mismo contexto para la ES.

Las diferentes etapas de la ES en Paraguay, dieron lugar a la apertura de una segunda universidad recién en el año 1960 (Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción), pero a partir del año 1991 comenzó una transformación importante con la creación y apertura de más universidades que vinieron a dar respuesta a la necesidad de formación del pueblo que por muchos años había estado relegado, privilegio para pocos en la sociedad paraguaya, y que había sido privativo por el entorno político y social.

Por muchos años, la ES funcionó sin un marco regulador propio, y apelando a la autonomía universitaria las instituciones se fueron desarrollando con un mínimo y casi nulo control por parte del Estado. Con la llegada de la democracia se dio la apertura de varias instituciones de ES conformadas por universidades e institutos superiores. Este estudio se centrará en las universidades vigentes en Paraguay, que a la fecha suman un total de 54 (noviembre de 2018), distribuidas a lo largo y ancho del país. La Figura 1 muestra el número de universidades habilitadas en el país, destacando por ejemplo que entre los años 1991 y 2013 se habilitó un total de 52 nuevas universidades.

Figura 1
Número de universidades habilitadas por año en Paraguay



Fuente: elaboración propia.

El pronunciado crecimiento del número de universidades ocurrió en diferentes circunstancias. Aquellas universidades creadas entre los años 1991 y 2005 cuentan con un dictamen del Consejo de Universidades que ejercía en ese entonces como ente de control para la habilitación bajo el amparo de la Ley N° 136 de 1993 de Universidades. Posteriormente, en el año 2006 se publica la Ley N° 2529 que dejó en manos del Congreso de la Nación la habilitación y creación de universidades, fomentando la habilitación de una cantidad importante de universidades. A partir de la Ley N° 2529, se habilitaron 30 universidades que representan más del 55% del total de universidades vigentes en un periodo de aproximadamente siete años. Si bien su creación responde a la necesidad de contar con una mayor formación calificada y profesional requerida para el desarrollo en diferentes ámbitos, muchas de ellas no cuentan con un plan o proyecto educativo con objetivos claros, pues muchas fueron habilitadas sin un análisis y dictamen académico. Según menciona Jorge García Riart (2017), "se notó la vinculación entre la politización y la mercantilización de la Educación Superior (...), que permitió la habilitación indiscriminada de casas de estudios superiores y carreras". Continuando en la misma línea crítica de García Riart, podemos indicar que esta situación derivó en niveles de calidad paupérrimos, debido a la imposibilidad de controlar efectivamente el crecimiento sin estructura académica, lo cual constituyó la simiente perfecta para la corrupción y finalmente la presión de las fuerzas vivas para las intervenciones.

En el año 2013 se promulga la Ley N° 4995 de Educación Superior, con el objeto de regular la educación superior como parte del sistema educativo del sistema nacional. Con esta nueva normativa se constituye el Consejo Nacional de Educación Superior como el órgano responsable de velar por el buen funcionamiento de la educación superior. Por otro lado, ante este escenario de habilitación y apertura de un gran número de universidades, se hizo también imperioso contar con un sistema de evaluación de la calidad educativa, y siguiendo las buenas prácticas y modelos internacionales, en el año 2003 se aprueba la Ley N° 2072 de creación de la Agencia Nacional de Educación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), con la finalidad de evaluar y acreditar la calidad académica de las carreras e instituciones de educación superior. Desde su creación y puesta en funcionamiento, 20 carreras de grado han sido convocadas por la ANEAES para someterse al proceso de evaluación con miras a la acreditación bajo el modelo nacional, así también son 10 las carreras de grado que pueden someterse al modelo de evaluación del proceso ARCU-SUR (ANEAES, 2018). En lo que respecta a programas

Aquellas universidades que ingresan a procesos de evaluación de la calidad van instalando paulatinamente en su gestión la mejora continua y realizan un esfuerzo significativo a fin de cumplir con todos los indicadores de evaluación.

de posgrado todavía el avance del proceso de evaluación es incipiente, solamente se ha implementado para algunos programas en el área de salud, ciertamente ya se cuenta con los indicadores de evaluación, pero su ejecución no se ha concretado.

Para la evaluación institucional se ha ejecutado un mecanismo experimental en el año 2016, a algunas universidades que de forma voluntaria se sometieron al proceso. Los indicadores de evaluación se encuentran en proceso de ajuste y revisión como resultado del proceso experimental, a fin de contar con un instrumento que permita su aplicación de acuerdo al contexto nacional de la ES.

Las universidades que se someten a procesos de evaluación de la calidad, realizan un esfuerzo institucional e inversión económica importantes con la finalidad de poder cumplir con los indicadores de evaluación que se encuentran estandarizados de acuerdo a las características de cada carrera. Las dimensiones que se evalúan actualmente son: 1) Organización y Gestión de la institución; 2) Proyecto Académico de la carrera; 3) Personas que participan del proceso de enseñanza, desde los docentes, funcionarios administrativos, de apoyo, directivos; 4) Recursos en cuanto a infraestructura y otros necesarios de acuerdo a las características de cada carrera; y 5) Resultado e Impacto que tienen los profesionales que egresan de la carrera en la sociedad.

A noviembre de 2018 se encuentran con acreditación vigente 171 carreras de grado en el modelo nacional, 9 carreras de grado en el modelo ARCU-SUR y 5 programas de posgrado, de acuerdo con la información publicada por ANEAES en su página web institucional[1]. La evaluación de la calidad educativa es de carácter obligatoria para aquellas profesiones cuya práctica pueda significar daño a la integridad de las personas o a su patrimonio, según lo establecido en el Art. 2° de la Ley N° 2072 de 2003. Aquellas universidades que ingresan a estos procesos de evaluación de la calidad van instalando paulatinamente en su gestión la mejora continua y realizan un esfuerzo significativo a fin de cumplir con todos los indicadores de evaluación establecidos según los criterios de la ANEAES, pero este proceso lento ocasiona una gran desigualdad entre las universidades que se someten a la evaluación de calidad y aquellas que continúan operando sin evaluación, haciendo caso omiso a la obligatoriedad del proceso.

Marco ontológico de la educación superior

Fenómenos complejos han sido analizados, descritos y definidos desde la rama filosófica de la ontología, que es el estudio de fenómenos que

buscan describir, identificar componentes y relaciones, y categorizar lo esencial y fundamental de una entidad (Chandrasekaran ...[et al], 1999). Un marco ontológico provee una manera de conceptualizar un dominio complejo y representarlo visualmente para sistematizar la descripción del fenómeno y sus elementos (Gruber, 1995), y obtener así una visión estructurada de un fenómeno complejo en un lenguaje natural y comprensible para expertos y no expertos (La Paz ...[et al], 2015). Por tales razones, este trabajo utiliza un marco ontológico, previamente aplicado para analizar sistemas de educación superior en otros contextos (Coronado ...[et al], 2015; Hasan ...[et al], 2014), para estudiar y describir el caso paraguayo.

Con el fin de plasmar una visión sistémica y holística de la ES, se utiliza una adaptación de la ontología de ES presentada por Ramaprasad (2011), que ha sido también utilizada para describir y analizar sistemáticamente la ES en una región de India (Hasan ...[et al], 2014), y en Chile (Coronado ...[et al], 2015). En este documento, se hace una traducción de la ontología ya señalada y se presenta y explica a continuación:

Tabla 1
Ontología de la ES

	Aspiración		**Alcance**		**Función**		**Foco**		**Resultado**
Institución	Primera Líder Avanzada Básica	**en el**	Mundo Región País Estado/Depto.	**en**	Investigación Docencia Extensión	**en**	Ciencias Profesiones Vocaciones Artes Humanidades Religión	**para el desarrollo**	Científico Tecnológico Económico Social Cultural

Fuente: adaptación con base en Ramaprasad (2011).

La ontología de la ES se representa con cinco columnas, cada una contiene una taxonomía con elementos que pueden caracterizar las aspiraciones y proyecciones de las universidades. Estas columnas se ordenan de tal modo que al unir los elementos de sus taxonomías en cualquier combinación y utilizando los elementos conectores entre columnas, se forman oraciones concretas que reflejan las funciones que las universidades pueden cumplir.

La primera columna se identifica como *Aspiración*, para definir el nivel de reputación que una universidad persigue. Las categorías han

sido ordenadas de manera descendente en cuatro niveles, desde convertirse en la *primera* en cualquier escala, o una institución *líder* de un conjunto, una *avanzada* o finalmente *básica*.

Para que la aspiración sea factible, es necesario también definir el *Alcance*, que se refiere al objetivo geográfico de sus operaciones e impacto. Para esta taxonomía, también de manera decreciente se han identificado como alcance todo el *mundo*, alguna *región* específica (ej. Latinoamérica), un *país* o un *departamento/estado* componente de un país.

En Función, se plasman las tres categorías clásicas en la misión de las universidades, a saber: *investigación*, *docencia* y *extensión*.

La ontología de la ES reconoce que las instituciones tienen también enfoques, y se listan en la taxonomía: *ciencias*, *profesiones*, *vocaciones*, *artes*, *humanidades* y *religión*.

Finalmente, la última columna de la ontología indica el tipo de resultado al que las universidades aspiran, siendo éste contribuir al desarrollo *científico*, *tecnológico*, *económico*, *social* y/o *cultural*.

Con la ontología, es posible combinar los elementos y formar 1.440 oraciones diferentes con las que se pueden caracterizar las aspiraciones de impacto de las universidades. Las combinaciones generan frases que en su mayoría representan escenarios factibles de impacto, aunque una minoría de éstas podría ser una combinación no factible o incorrecta. El número total de frases se obtiene calculando la combinatoria de los elementos de la ontología (4x4x3x6x5 = 1.440), de los cuales se ilustran 5 ejemplos, indicando que el quinto es una de las combinaciones de baja factibilidad como aspiración:

1) Institución *líder* en el *mundo* en *investigación* en *humanidades* para el desarrollo *cultural*.

2) Institución *avanzada* en el *país* en *docencia* en *profesiones* para el desarrollo *económico*.

3) Institución *primera* en el *mundo* en *investigación* en *ciencias* para el desarrollo *tecnológico*.

4) Institución *básica* en el *estado* en *extensión* en *artes* para el desarrollo *social*.

5) Institución *líder* en la *región* en *investigación* en *religión* para el desarrollo *científico*.

El análisis sistemático de las declaraciones públicas de las universidades del Paraguay permitirá generar visualizaciones de los énfasis y brechas en el desarrollo e impacto de la ES en el país. El objetivo de este análisis es ofrecer un diagnóstico que pueda ser útil para la orientación de las propias universidades, así como de las

instituciones reguladoras. En términos más generales, este trabajo ofrece una ilustración sobre la utilidad del marco ontológico para el análisis y evaluación de los impactos, balance entre los énfasis de desarrollo y formulación de políticas públicas para alinear los esfuerzos de las universidades con la agenda de desarrollo del país.

Metodología, datos y fuentes de información

Este estudio ha logrado abarcar a la totalidad de universidades paraguayas vigentes en el año 2018 (Tabla 2). Nuestra unidad de análisis son los textos que plasman la visión y misión, o su equivalente, de conocimiento público en páginas webs, folletos, memorias o informes de las 54 casas de estudio superior. Estos elementos de definición estratégica de cada institución representan el compromiso de cada casa de estudio para con su comunidad, reflejando su identidad presente y proyección futura, por tanto su aspiración. La visión y misión deben ser también el mecanismo de alineamiento de los esfuerzos, recursos y actividades que realiza una universidad (García Riart, 2010), y por tanto, su estrategia y planes de desarrollo como sus operaciones, presupuesto, estructura y sistemas subyacentes deben ser consonantes con el logro, calidad y cumplimiento de los compromisos expresados (Aquino y Puentes, 2004). Entre las universidades paraguayas se encuentra una minoría de instituciones públicas (15%) en comparación con las privadas (85%). El promedio de edad de las universidades es de 18 años.

Los datos que se analizan en este trabajo provienen principalmente de los portales webs de las universidades, y en aquellos casos en que no se pudo encontrar explícitamente una visión y misión, o sitio web con datos públicos y oficiales, se recurrió a consultar de forma directa a la institución.

Tabla 2
Universidades del Paraguay (2018)

N°	Universidad	N°	Universidad
1	Universidad Nacional de Asunción	28	Universidad de San Lorenzo
2	Universidad del Norte	29	Universidad San Carlos
3	Universidad Autónoma de Encarnación	30	Universidad Evangélica del Paraguay
4	Universidad Autónoma de Asunción	31	Universidad Autónoma San Sebastián de San Lorenzo

N°	Universidad	N°	Universidad
5	Universidad Nacional del Este	32	Universidad Española
6	Universidad Metropolitana de Asunción	33	Universidad Serrana
7	Universidad Privada Columbia del Paraguay	34	Universidad del Chaco
8	Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción	35	Universidad de Desarrollo Sustentable
9	Universidad Autónoma del Paraguay	36	Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo
10	Universidad Nacional de Itapúa	37	Universidad Autónoma de Luque
11	Universidad Iberoamericana	38	Universidad Superior Hernando Arias de Saavedra
12	Universidad de Integración de las Américas	39	Universidad San Ignacio de Loyola
13	Universidad Americana	40	Universidad La Paz
14	Universidad Comunera	41	Universidad Privada del Guairá
15	Universidad Tecnológica Intercontinental	42	Universidad Nordeste del Paraguay
16	Universidad Adventista del Paraguay	43	Universidad Hispano-Guaraní para el Desarrollo Humano
17	Universidad Politécnica y Artística	44	Universidad María Auxiliadora
18	Universidad del Cono Sur de las Américas	45	Universidad Leonardo da Vinci
19	Universidad Nacional de Caaguazú	46	Universidad Nihon Gakko
20	Universidad Nacional de Pilar	47	Universidad Centro Médico Bautista
21	Universidad del Pacífico	48	Universidad Santa Clara de Asís
22	Universidad Autónoma del Sur	49	Universidad Gran Asunción
23	Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	50	Universidad Nacional de Canindeyú
24	Universidad Privada del Este	51	Universidad Interamericana
25	Universidad Internacional Tres Fronteras	52	Universidad del Sol
26	Universidad Central del Paraguay	53	Universidad Sudamericana
27	Universidad Nacional de Concepción	54	Universidad Paraguayo-Alemana de Ciencias Aplicadas

Fuente: elaboración propia.

La codificación sistemática de los textos correspondientes a las aspiraciones de cada universidad en la ontología es un proceso manual que requiere de la experiencia y juicio experto en el área. Una declaración de misión y visión puede asociarse a uno o varios componentes de cada taxonomía, o algunos componentes de algunas taxonomías. Nuestra codificación no ha forzado la clasificación y por consenso de dos investigadores con vasta experiencia en docencia y gestión universitaria ha generado una asignación de los términos de la ontología o sus sinónimos, a cada texto publicado por las universidades. Las diferencias en la codificación de los investigadores fueron resueltas por consenso, y cada asignación pondera el mismo peso relativo en la descripción de los proyectos.

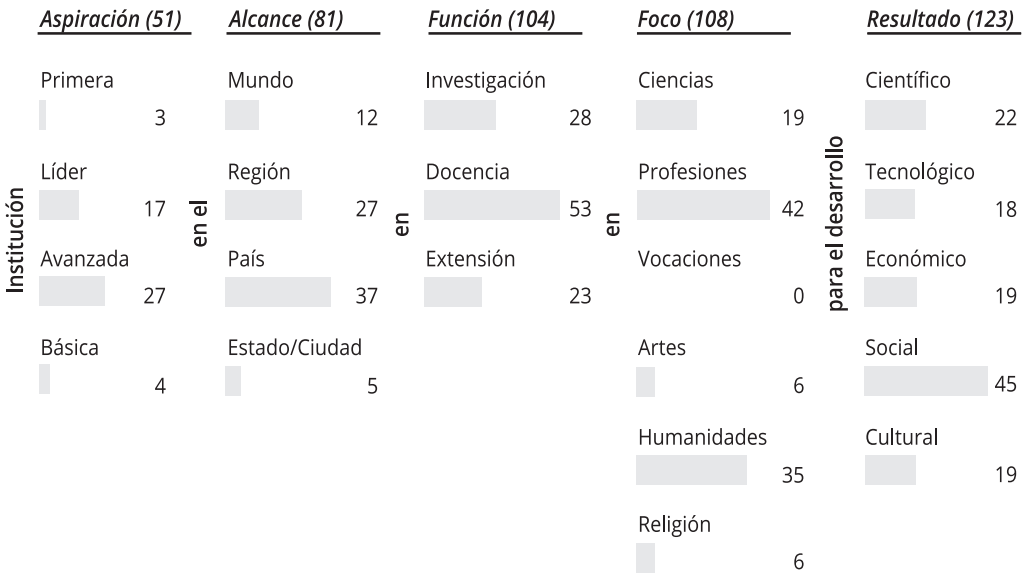
Con los resultados de la codificación se generan visualizaciones para el análisis de las áreas de mayor o menor énfasis, de acuerdo al compromiso que las universidades adquieren para contribuir al desarrollo de la sociedad paraguaya.

Resultados

La Figura 2 presenta el mapa ontológico con una visión holística de las prioridades que los textos que expresan la misión y visión de las universidades comprometen para el desarrollo del Paraguay. En este mapa se representan con barras y números la frecuencia con que los compromisos se han asociado a cada uno de los componentes del marco ontológico de la ES. En primer lugar, junto al título de cada columna se reporta la frecuencia total de elementos de cada taxonomía presente en los textos evaluados. Luego, en cada elemento se representa con una barra y frecuencia la cantidad de universidades que en su misión y visión se adhieren a las aspiraciones y compromisos institucionales. Por ejemplo, 51 universidades indican explícitamente en su misión su *Aspiración*, y solamente 3 buscan ser la *primera*, casi un tercio aspira a ser *líder* (17), y la poco más de la mitad busca ser *avanzada* (27). En cuanto a la *Función* universitaria 104 elementos fueron identificados en los datos analizados, donde prácticamente todas las universidades paraguayas se comprometen con la *docencia* (53) aproximadamente la mitad de las universidades indica un compromiso con la *investigación* (28) y también cerca de la mitad de las universidades se compromete con la *extensión* (23).

Es necesario notar que si bien la *Aspiración* tiende a ser excluyente entre los niveles o componentes de la taxonomía, el *Alcance*, la *Función*, el *Foco* y el *Resultado* comprometido son en general múltiples, lo que refleja la variedad y complejidad de las distintas universidades.

Figura 2
Mapa ontológico de las aspiraciones de impacto de las universidades del Paraguay



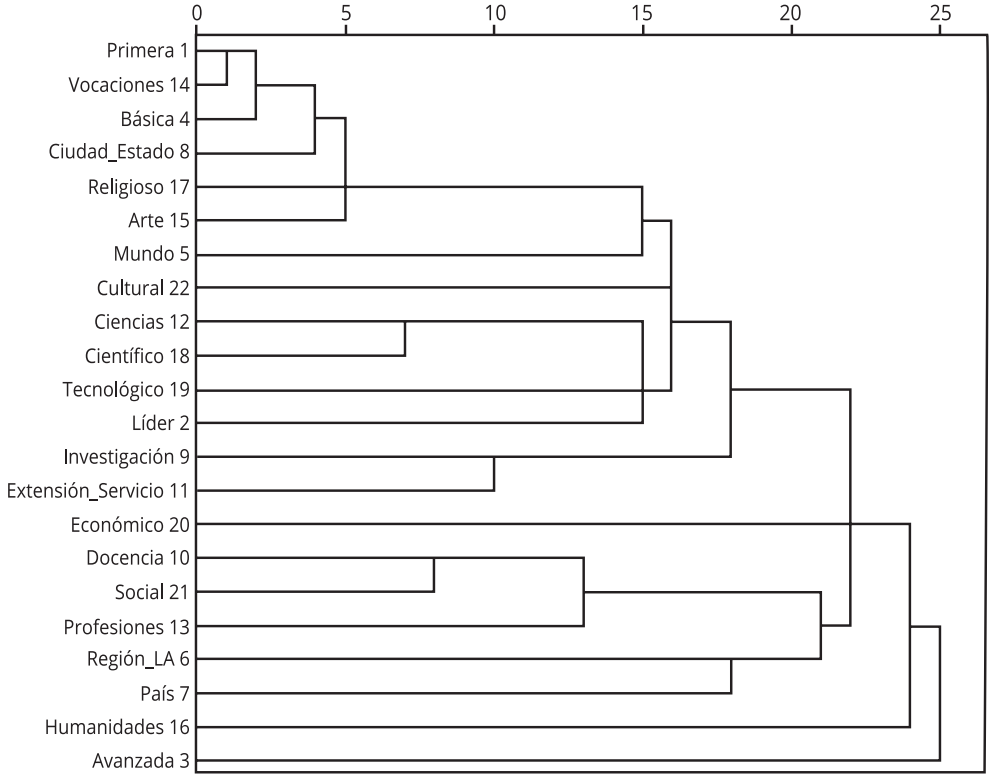
Fuente: elaboración propia.

La aspiración más común entre las universidades paraguayas es ser una "institución avanzada en el país en docencia en profesiones para el desarrollo social".

Al conectar los compromisos con mayor frecuencia por dimensión, podemos indicar que la aspiración más común entre las universidades paraguayas es ser una "institución avanzada en el país en docencia en profesiones para el desarrollo social". Por otra parte, la aspiración menos común, de acuerdo a la frecuencia con que han sido asociados los textos, es ser una "institución primera en el estado/ciudad en extensión en vocaciones para el desarrollo tecnológico/económico". Estos casos extremos de aspiración podrían revelar diferencias importantes de los enfoques con los que las universidades paraguayas enfrentan su contrato social.

El dendrograma en la Figura 3 muestra las agrupaciones de conceptos que aparecen clasificados juntos entre las aspiraciones de universidades con mayor frecuencia (parte baja de la figura) o que son los más ausentes (parte alta de la figura) como elementos de la misión y visión universitaria.

Figura 3
Mapa ontológico de las aspiraciones de impacto de las universidades del Paraguay



Fuente: elaboración propia.

En el dendrograma se reflejan los énfasis y brechas de los compromisos declarados por las universidades en su misión y visión. Los resultados coinciden con el análisis de términos clave que se aprecia en el mapa ontológico (Figura 2), y permite visualizar las temáticas en que se comprometen y buscan alinear recursos y operaciones de las actividades universitarias, así como las omisiones y áreas en que la ES del Paraguay convive con brechas.

Las 48 temáticas (2x2x3x2x2) en que parece haber mayor énfasis universitario se sintetizan en la Figura 4, y tres ejemplos de misiones universitarias que se identifican en estas temáticas se listan en la Tabla 3.

Figura 4
Temáticas con mayor énfasis encontradas en la misión y visión universitaria del Paraguay

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3
Ejemplos de universidades y relación de su misión y visión con la ontología de la ES

Universidad	Temas en ontología	Misión y Visión
Universidad Nacional de Itapúa	Institución *líder* en la *región* y el *país* en *investigación*, *docencia* y *extensión* en *ciencias*, *profesiones* y *humanidades* para el desarrollo *científico*, *tecnológico* y *social*.	Misión: Formar profesionales **líderes** en **ciencias**, **ingeniería** y **arquitectura** de manera **humanista** y centrada en la **investigación científica**, la creación y desarrollo de **tecnologías**, comprometida en la mejora continua de la calidad y la responsabilidad social, contribuyendo al **desarrollo sostenible** del **país**. Visión: Institución académica con carreras **profesionales** acreditadas y **reconocida internacionalmente** por su alta calidad en **investigación científica** e **innovación tecnológica**, comprometida con el **emprendimiento**, la competitividad del capital humano en los ámbitos público y privado, con responsabilidad social, desarrollo sostenible y compromiso con el **país**.
Universidad San Ignacio de Loyola	Institución *líder* en el *país* en *docencia* en *ciencias*, *profesiones* y *humanidades* para el desarrollo *científico* y *tecnológico*.	Misión: Brindar una **formación** integral que promueva el desarrollo de líderes, con una sólida **educación** en valores, con visión **emprendedora**, con dominio del idioma inglés y de la **ciencia** y la tecnología, para afrontar altos niveles de **competitividad**. Visión: Ser una entidad de educación superior **líder** en el **Paraguay**, a la vanguardia en aplicación de nuevas **corrientes formativas** propias de una sociedad globalizada.

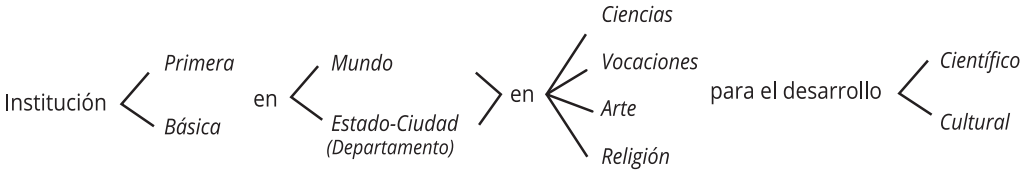
Universidad	Temas en ontología	Misión y Visión
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	Institución *avanzada* en la *región* y el *país* en *investigación*, *docencia* y *extensión* en *ciencias*, *profesiones* y *humanidades* para el desarrollo *científico* y *social*.	Misión: Somos una institución de educación superior **formadora de profesionales** competentes a través de la **enseñanza**, la **investigación** y la **extensión**, creada por ley, con **vínculos nacionales e internacionales** y principios **solidarios e inclusivos**, comprometida con el desarrollo sostenible de la región y del país. Visión: Ser una institución nacional de educación superior formadora de egresados altamente calificados en el campo laboral, con **talentos humanos** de calidad, con carreras y programas en **procesos de acreditación** e infraestructura adecuada.

Fuente: elaboración propia.

Todas las universidades que lideran los *rankings* de universidades latinoamericanas indican en su misión el objetivo del desarrollo científico y declaran aspirar a ser la mejor universidad en su país, o del distrito, estado o departamento.

Entre las universidades del Paraguay, se identifican también aspectos de la ES que de manera escasa o nula se incorporan como elementos de la misión y visión de las universidades. En particular, en la Figura 5 se identifican 32 (2x2x4x2) temas mayoritariamente ausentes en la misión y visión. De estas combinaciones de términos que forman las temáticas de menor énfasis, algunas pueden ser naturalmente un nicho muy específico, perteneciente a instituciones de naturaleza distinta a la de universidades o de baja probabilidad de ser sustentable como proyecto académico; sin embargo, algunas temáticas si son aspiraciones que se encuentran en la misión y visión universitaria de instituciones de alta calidad. Por ejemplo, todas las universidades que lideran los *rankings* de universidades latinoamericanas indican en su misión el objetivo del desarrollo científico y declaran aspirar a ser la mejor universidad en su país, o del distrito/estado/departamento, según corresponda.

Figura 5
Temáticas con menor énfasis en la misión y visión universitaria del Paraguay



Fuente: elaboración propia.

Las aspiraciones de las instituciones de ES en Paraguay son en general modestas, pues pocas universidades persiguen convertirse o ser una institución líder, o la primera/mejor de su entorno.

Discusión y limitaciones del estudio

La aspiración de las universidades es comúnmente condensada en textos breves que contienen la visión que describe una imagen de lo que la institución espera ser en el futuro, y la misión que explica la razón de ser y de existir de la organización en un contexto dado. Estas ideas, aunque generales, significan un compromiso público, y en el caso universitario, pueden considerarse como la traducción del contrato social suscrito con la comunidad y su entorno.

Uno de los grandes desafíos para las universidades, es lograr cumplir sus compromisos, especialmente aquellos que solo se pueden observar en el largo plazo, y en el caso de los objetivos que requieren del subsidio desde otras actividades, identificar y gestionar las fuentes del financiamiento, o conseguir los recursos humanos, físicos y materiales. Esto requiere planificación y disciplina para mantener los recursos alineados, pero también del uso de indicadores apropiados y la definición de metas de cumplimiento. Lo anterior se debe desprender de las definiciones y compromisos que cada institución declara, pero que también se encuentra influenciado por sistemas de control de calidad más amplios, como los sistemas de acreditación. El riesgo de no monitorear y controlar el cumplimiento de las metas es que la ejecución puede fácilmente alejarse de la aspiración, y por ende, no cumplir o solo cumplir parcialmente sus aspiraciones.

Los resultados de esta investigación revelan por una parte que las aspiraciones de las instituciones de ES en Paraguay son en general modestas, pues pocas universidades persiguen convertirse o ser una institución líder, o la primera/mejor de su entorno. Además se concentran en la apuesta segura de docencia en profesiones y esperan contribuir principalmente al desarrollo social, sin especificar concretamente a qué se refiere esto último.

A modo de comparación con contextos desarrollados, tanto en Estados Unidos como en Francia o Alemania, las instituciones de educación terciaria se diferencian de acuerdo a la orientación (y compromiso) que desarrollan, indicando por ejemplo que algunas universidades tienen un foco de docencia, otras instituciones son institutos de investigación, y existen también universidades complejas que se comprometen en ambas áreas de desempeño. En Latinoamérica no se observa tal separación o clasificación, y los sistemas de acreditación además asumen que todas las instituciones de ES son o deberían ser del tipo complejas. Cada estilo puede tener aspectos positivos y negativos, pero desde la perspectiva de las aspiraciones, de cierta manera se estandariza a

Las declaraciones públicas de misión y visión solo responden a aportar contenidos a una estrategia publicitaria, sin embargo, apartar la ejecución de la aspiración y compromiso adquirido no debería sostenerse en el largo plazo.

todas las instituciones en cuanto a las contribuciones que se espera de ellas, sin dar oportunidad de destacarse en alguno de los focos de desarrollo en el que pudieran tener mayores competencias. En los contextos de comparación que se mencionan, las instituciones de ES se especializan y son medidas y financiadas de acuerdo a métricas apropiadas para medir su calidad y aporte conforme a las áreas de interés, direccionando así los instrumentos y políticas públicas para lograr con efectividad y eficiencia desarrollos y contribuciones específicas de acuerdo con las agendas de crecimiento y desarrollo. Es notable por ejemplo que en varios países las universidades han incorporado como aspiración contribuir al desarrollo material y económico de sus localidades, transformándose consecuentemente en universidades emprendedoras que conviven con parques científicos, adaptan su normativa interna para promover el emprendimiento académico y miden su éxito con indicadores de patentes de productos derivados de la investigación aplicada.

En la última década, la ES en Paraguay ha iniciado el proceso de evaluación de calidad con un sistema de acreditación de programas académicos. Este es un primer paso para también verificar el grado de ejecución de las aspiraciones declaradas como proyecto de desarrollo institucional de cada universidad. Por ahora, los indicadores de ejecución son incipientes, y solo estarían disponibles para un grupo de universidades que han sometido programas académicos a procesos de evaluación y acreditación, o que reportan información para las instituciones de medición que publican los *rankings* internacionales.

Puede ocurrir que las declaraciones públicas de misión y visión solo responden a aportar contenidos a una estrategia publicitaria, sin embargo, apartar la ejecución de la aspiración y compromiso adquirido no debería sostenerse en el largo plazo.

Conclusiones

En los últimos 15 años el Paraguay logró un crecimiento económico importante, con un aumento del 4,5 en promedio del PIB de forma anual, de acuerdo a cifras del Banco Mundial[2]. Este escenario de crecimiento demanda contar con una fuerza laboral capaz para acompañar el desarrollo del país y así poder competir y lograr que este crecimiento sea sustentable en el largo plazo, en mercados globalizados donde las tendencias son cada vez más participar de la economía del conocimiento y los servicios a través de tecnologías y sistemas de información.

Las políticas públicas y los recursos presupuestarios destinados a la educación en general en el país aún son escasos (Agencia EFE, 2018). En este contexto, se encuentran las universidades, siendo las públicas las que se sustentan con fondos del Estado en su totalidad y las privadas con beneficios impositivos siempre que las mismas reinviertan excedentes en ES. Tal modelo de financiamiento no favorece el ambiente para el desarrollo del nivel y la calidad de la ES, y además al basarse ampliamente en el modelo de libre mercado con muy poca regulación, impide el logro de resultados con eficiencia.

En lo que respecta al análisis de las aspiraciones y objetivos que persiguen las universidades, se puede visualizar que existen múltiples aspiraciones y compromisos por parte de las instituciones objeto de este estudio, pretendiendo lograr resultados complejos en lo que respecta a la formación y desarrollo del profesional o en investigación, pero la percepción general y los indicadores internacionales cuestionan la capacidad real de lograr tales aspiraciones bajo las actuales condiciones.

En cuanto al alcance, 12 universidades indican que su proyección es mundial y 27 con alcance regional, por tomar solo como ejemplo la globalización, esto implicaría introducir en su formación el manejo de otros idiomas para la apertura del profesional al mundo o a la misma región, teniendo en cuenta solo si consideramos como ejemplo el Mercosur, con el manejo del idioma portugués. Sin embargo, de las 12 universidades que aspiran a un impacto mundial, solo una de ellas dispone de traducción al portugués de los contenidos en su portal web, y ninguna dispone de traducción al idioma inglés.

El avance de la tecnología en todos los ámbitos debe estar proyectada en la formación de profesionales con dominio y manejo tecnológico, ya que el mismo es inherente al desenvolvimiento laboral en la sociedad actual. En ese sentido hoy día a nivel mundial se pueden ver los proyectos exitosos de base tecnológica que logran mayor impacto y resultados a nivel económico y social, como por ejemplo Airbnb, Uber, Netflix, entre otros, pero en contraste a eso solo 18 universidades aspiran a lograr resultados en el área tecnológica.

En el área científica a nivel país el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), ha trabajado en la proyección de la investigación a nivel nacional, contando actualmente con un catastro de investigadores categorizados y varios posgrados abiertos con

Los procesos de evaluación y acreditación dan cuenta de la falta de visión institucional en torno a la investigación, que se expresa por ejemplo en la inexistencia de jerarquización académica, la falta de recursos destinados a la investigación y difusión del conocimiento, o a la escasa participación en instancias de investigación internacional.

énfasis a la investigación con apoyo y recursos, pero por otro lado, en las aspiraciones de las universidades solamente 18 declaran el énfasis en la ciencia en cuanto a la formación profesional (o académica). Todo esto denota que los resultados en investigación son aún incipientes o casi nulos. El área de salud es donde se concentran los principales resultados y aportes a la investigación y la ciencia reconocidos inclusive a nivel internacional (Ciencia del Sur, 2017). En otras áreas del conocimiento como son las humanidades y ciencias sociales hay mucho por hacer.

En cuanto a la función de la universidad, casi el total declara su énfasis en la docencia, 53 universidades, pero sabemos que los docentes en su gran mayoría en las universidades son contratados por horas, cátedras o módulos, no existiendo en muchos casos una estabilidad y seguridad social que permita al docente su proyección y desarrollo en todo sentido. De igual modo, los procesos de evaluación y acreditación dan cuenta de la falta de visión institucional en torno a la investigación, que se expresa por ejemplo en la inexistencia de jerarquización académica, la falta de recursos destinados a la investigación y difusión del conocimiento, o a la escasa participación en instancias de investigación internacional. Los profesionales que se dedican a la docencia lo realizan más por vocación, ejerciendo muchas veces como una labor adicional a la actividad principal en el desempeño de su profesión; y quienes desarrollan investigación, en la mayoría de los casos, lo hace con sus recursos propios.

La evidencia que aporta este artículo muestra que hay mucho por hacer en cuanto a la educación en Paraguay. La ES se centra en el aspecto más instrumental de la formación para la vida laboral, pero sus resultados también dependen de la base que se construye en los ciclos de educación primaria y secundaria. Los datos analizados corresponden a las declaraciones y compromisos públicos de las universidades paraguayas, y es necesario en futuras investigaciones, comparar estas aspiraciones con la ejecución y los resultados obtenidos para verificar si los objetivos, aspiraciones y resultados obtenidos de la ES realmente es un motor de desarrollo y crecimiento para el país.

Notas

(1) http://www.aneaes.gov.py, 30-11-2018.

(2) https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview#1.

Bibliografía

Agencia EFE (2018), "Paraguay gasta poco en educación y no obtiene buenos resultados", en *Agencia EFE*, Asunción, 20 de noviembre.

ANEAES (2018), "Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior: conceptos fundamentales", Asunción, Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Escuela Superior. Documento aprobado por la Resolución Nº 213 del Consejo Directivo, del 19-07-2018.

Aquino, O. F. y Puentes, R. V. (2004), "Calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje-investigación en la educación superior: un modelo para su evaluación", en *Ícone Educação*, Vol. 10 N° 1, pp. 207-234.

Brown, W. O. (2001), "Faculty Participation in University Governance and the Effects on University Performance", en *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 44 N° 2, pp. 129-143.

Brunner, J. J. (2002), "Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en América Latina", Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo; UNESCO. IESALC.

Cancino, V. y Cárdenas, J. (2018), "Políticas y estrategias de vinculación con el medio en universidades regionales estatales de Colombia y Chile", en *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, Vol. 28 N° 68, pp. 91-104.

Chandrasekaran, B.; Josephson, J. R.; y Benjamins, V. R. (1999), "What Are Ontologies, and Why Do We Need Them?", en *IEEE Intelligent Systems*, Vol. 14 N° 1, pp. 20-26.

Ciencia del Sur (2017), Exitosa investigación del CEDIC está entre las más citadas de revista PLOS, http://cienciadelsur.com/2017/09/27/investigacion-cedic-plos-ntd.

Coronado, F.; La Paz, A.; Ramaprasad, A.; y Syn, T. (2015), "Navigating the Complexity and Uncertainty of Higher Education Systems: Ontology Mapping of Chile's Universities", paper presented at the Higher Education Research and Development Society of Australasia Conference 2015: Learning for Life and World in a Complex World, Melbourne, Australia, July 6-9.

Espinoza, O. y González, L. E. (2012), "Estado actual del sistema de aseguramiento de la calidad y el régimen de acreditación en la educación superior en Chile", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. 41 N° 162, pp. 87-109.

García Riart, J. (2010), "La universidad en el espacio público", documento presentado en el X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Mar del Plata, Argentina, 8 al 10 de diciembre.

_____ (2017), *Libro blanco para la educación superior: Ñanearanduka tuichavéva*, Asunción, Consejo Nacional de Educación Superior.

Gruber, T. R. (1995), "Toward Principles for the Design of Ontologies Used for Knowledge Sharing?", en *International Journal of Human-Computer Studies*, Vol. 43 Nos. 5-6, pp. 907-928.

Hasan, T.; Ramaprasad, A.; y Singai, C. (2014), "Rethinking Higher Education Research: Ontology Mapping of Higher Education Systems", paper presented at the Higher Education Research and Development Society of Australasia Conference 2014: Higher Education in a Globalized World, Hong Kong, China, July 7-10.

King, R. P. (2007), "Governance and Accountability in the Higher Education Regulatory State", en *Higher Education*, Vol. 53 N° 4, pp. 411-430.

La Paz, A. I.; Ramaprasad, A.; Syn, T.; y Vasquez, J. (2015), "An Ontology of E-Commerce: Mapping a Relevant Corpus of Knowledge", en *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, Vol. 10 N° 2, pp. i-ix.

Poder Legislativo de la República del Paraguay (2003), "Ley N° 2072: Creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior", Asunción, Poder Legislativo de la República del Paraguay.

_____ (2013), "Ley N° 4995: Ley de Educación Superior", Asunción, Poder Legislativo de la República del Paraguay.

Ramaprasad, A. (2011), "Envisioning a World-Class University System for India", en *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, Vol. 10 N° 1, pp. 45-54.

Thompson, Q. (1998), "*Trends in Governance and Management of Higher Education*", Washington, World Bank. Latin America and the Caribbean Regional Office. Human Development Department (LCSHD Paper Series; N° 33).

Un pacto social para el crecimiento económico de Puerto Rico

Edgar Rodríguez Ríos

Edgar Rodríguez Ríos
Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Bachiller en Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras (1992). Máster en Economía en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, aprobado con la tesis titulada "The Social Costs of Fund-Supported Adjustment Program: the Mexican Case". De esta investigación se publicaron tres artículos. En el año 2007, completó el Doctorado en Administración de Empresas en la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, defendiendo la disertación titulada "El impacto de la incertidumbre del entorno de los negocios en la postura estratégica, la flexibilidad estratégica, y la flexibilidad de diseño organizacional en las empresas manufactureras locales en Puerto Rico". Comenzó a trabajar en la Pontificia Universidad Católica en 1996. Se ha presentado en varios foros y conferencias profesionales para hablar sobre capital social, el desarrollo económico en Puerto Rico y el Estado y la globalización.
Es catedrático y enseña cursos de estadísticas, desarrollo económico de Puerto Rico, economía gerencial, finanzas internacionales y métodos de investigación a nivel de maestría y doctorado.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: edrodrios@pucpr.edu

Un pacto social para el crecimiento económico de Puerto Rico

El artículo busca explicar las ventajas de la creación de un pacto social para el desarrollo de una política pública nacional. Se realiza una revisión de literatura para exponer bajo qué contextos se han desarrollado pactos sociales y cuáles han sido los problemas más frecuentes que los países han intentado resolver con este mecanismo, tanto en Europa como en Latinoamérica. También se explican cuáles son los prerrequisitos y requisitos para que un pacto social sea exitoso en términos de su creación, implementación y durabilidad. Por otro lado, se realiza un análisis sobre los motivos por los cuales en Puerto Rico existen la necesidad y las condiciones idóneas para la creación de un pacto social. Una gran depresión económica, la incertidumbre política, la pobre administración pública y los problemas de legitimidad de las instituciones han sido las principales características de la sociedad puertorriqueña desde el año 2006. Esto hace necesario un mecanismo de formulación de política pública para desarrollar un plan de crecimiento económico que sea inclusivo, de largo plazo, que trascienda los cambios políticos y que recoja los intereses de la mayor parte de la población. La necesidad de un pacto social aumenta, por la escasez de recursos que enfrenta el gobierno y a la necesidad a atender los problemas sociales que han surgido como consecuencia de la debilidad económica. Debido a que durante los últimos 20 años se han generado iniciativas importantes relacionadas con la búsqueda de consenso y creación de diálogo para el desarrollo de política pública, en Puerto Rico hay terreno fértil para la creación de un pacto social que atienda uno de los problemas más graves que enfrenta su sociedad: la pobre capacidad para crear ingreso, empleo y riqueza.

Palabras clave: Contexto Social; Crecimiento Económico; Gestión Pública; Problema Económico; Política Pública; Consenso; Puerto Rico

A Social Pact for the Economic Growth of Puerto Rico

This paper aims to explain the advantages of creating a social pact for the development of a national public policy. A review of the literature is carried out to expose the contexts in which social pacts have been developed and the frequent problems that countries have tried to solve through this mechanism, both in Europe and in Latin America. It also explains the prerequisites and requirements for a successful social pact in terms of its creation, implementation and durability. Also, the document presents an analysis on the need and the ideal conditions for the creation of a social pact in Puerto Rico. A great economic depression, political uncertainty, poor public administration and problems in the legitimacy of the institutions have

Recibido: 16-09-2018. Aceptado: 04-04-2019.

been the main characteristics of the Puerto Rican society since 2006. In this context, a mechanism for the formulation of public policy is necessary to develop an economic growth plan that is inclusive, long-term, transcends political changes, and that reflects the interest of the population. The need for a social pact increases due to the scarcity of resources faced by the government and the need to address the social problems that have arisen as a result of the economic weakness. During the last 20 years, important initiatives have been generated related to seeking for consensus and creation of dialogue for the development of public policy, in Puerto Rico there is fertile ground for the creation of a social pact that addresses one of the most important and serious problems its society faces: the poor ability to create income, employment and wealth.

Key words: Social Context; Economic Growth; Public Administration; Economic Problem; Public Policy; Consensus; Puerto Rico

Introducción

Puerto Rico actualmente experimenta una crisis político-económica sin antecedentes por su gravedad. Por un lado, la capacidad para producir bienes y servicios continúa deteriorándose, lo que resulta en bajos niveles de empleo, emigración masiva, baja recaudación impositiva, menor cantidad y calidad de servicios públicos y un mayor deterioro social. Por otro lado, aunque Puerto Rico lleva siendo colonia por demasiados años, inclusive hoy carece de la característica que los favorecedores del Estado Libre Asociado indicaban como una ventaja de este estatus: la autonomía fiscal. La imposición de la Junta de Supervisión Fiscal ha reducido dramáticamente el poder de la rama ejecutiva y legislativa sobre el manejo de las finanzas públicas. El presupuesto estatal era una de las pocas instancias del gobierno en las que el gobierno federal no había intervenido directamente.

Las presiones relacionadas con el alto nivel de deuda, los reclamos de los bonistas y la Junta de Supervisión Fiscal ha llevado (y llevará) al gobierno actual a gastar mucho tiempo y esfuerzo en manejar la austeridad fiscal y sanear las finanzas públicas. Hasta ahora, la administración ha realizado poco para promover el crecimiento económico y no se espera que lo que ha hecho tenga un efecto significativo a corto o mediano plazo. Además, la Junta de Supervisión Fiscal no tiene entre sus tareas recomendar medidas que promuevan el aumento en la producción de bienes y servicios. Esto es importante, ya que la falta de crecimiento económico es una de las causas principales de la crisis que Puerto Rico está enfrentando hoy. Fue el economista norteamericano Joseph Stiglitz quien estableció

Definen los pactos sociales como formas específicas de macro-cooperación en la que representantes del gobierno y organizaciones con intereses particulares negocian, acuerdan y coordinan medidas sobre áreas de política pública.

claramente la contradicción de aplicar medidas de austeridad en una economía en depresión con altos niveles de deuda. Una reducción significativa en el gasto público resultará en deprimir la economía aún más, lo que provocará que la recaudación impositiva sea menor y, por lo tanto, el gobierno enfrentará mayor dificultad para pagar las deudas. La experiencia de Grecia ilustra este problema claramente.

Es en este marco que se aprecia la necesidad de elaborar un plan que promueva el crecimiento económico y detener el círculo vicioso que provoca la poca capacidad para crear empleos e ingresos. En la medida que continúe la alta incidencia de quiebras personales y comerciales, la emigración masiva y las pobres recaudaciones del gobierno, los problemas para las familias, las empresas, el gobierno y los bonistas continuarán.

Varios países han enfrentado problemas similares a los que enfrenta Puerto Rico hoy, de maneras diferentes. Con diferentes niveles de éxito, han utilizado el mecanismo del pacto social para enfrentar de manera democrática diversos problemas sociales, políticos y económicos mediante acuerdos multisectoriales y la unión de voluntades y recursos.

¿Qué es un pacto social?

No existe un consenso claro y definitivo sobre la definición de pacto social. Varios autores añaden diferentes matices a la definición dependiendo de la experiencia en distintos países. Alexandra Pizzuto (2006) define pacto social como un método de implementación de política pública dentro de países democráticos basado en la concertación entre aliados sociales. Como resultado de las negociaciones entre el gobierno, las uniones obreras, la comunidad empresarial y otros miembros de la sociedad civil, se logra un acuerdo que incorpora una lista de medidas para implantarse. John Ahlquist (2008) lo define como un contrato político articulado públicamente y por escrito entre el gobierno y las organizaciones de empleados y empresarios. Por otro lado, Sabina Avdagic, Martin Rhodes y Jelle Visser (2011) han sido los investigadores que más han escrito sobre este tema en los últimos años. Ellos definen los pactos sociales como formas específicas de macro-cooperación en la que representantes del gobierno y organizaciones con intereses particulares negocian, acuerdan y coordinan medidas sobre áreas de política pública formalmente independientes, pero realmente relacionadas e interconectadas (Avdagic, Rhodes y Visser, 2011). Uno de los organismos

Los pactos sociales se utilizan para lidiar, dentro de un marco de cooperación y solidaridad, con conflictos de intereses relacionados a política pública.

más citados sobre este tema es la Organización Internacional del Trabajo. Estos autores sostienen que los pactos sociales son producto de un diálogo social exitoso, es decir, se refiere a cualquier tipo de negociación, consulta e intercambio de información entre el gobierno, la comunidad empresarial y los trabajadores sobre asuntos de interés vinculados a la política económica y social. Los pactos sociales se utilizan para lidiar, dentro de un marco de cooperación y solidaridad, con conflictos de intereses relacionados a política pública. Los diversos sectores se involucran no solo en la discusión y negociación, sino también en la formulación e implementación de las medidas acordadas.

Para Carmen Areán (2009) los pactos sociales son procesos inclusivos, plurales y amplios que, mediante la interacción entre los actores, buscan llegar a un entendimiento compartido y producir consenso con un enfoque en la resolución de problemas. Envuelven un proceso de diálogo en el cual los actores informan sus intenciones y capacidades, elaboran e intercambian información, y clarifican y explican sus supuestos y expectativas. A través del pacto, se coordinan los recursos de los actores eficientemente y se desarrolla un compromiso para una agenda común (Areán, 2009). Por su parte, la CEPAL indica que concertar un pacto significa alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones -normas y organismos que aseguran su cumplimiento- y de políticas públicas, necesarios para asegurar que una nueva trayectoria social y económica sea efectiva y deliberada (CEPAL, 2014).

Es importante indicar que, a pesar de que la mayoría de las definiciones de pacto social que se encuentran en la literatura hablan de acuerdos solo entre el gobierno, las uniones obreras y la comunidad empresarial, es la CEPAL la que establece que los pactos pueden incluir o excluir a ciertos actores sociales, pero que la exclusión de los partidos políticos normalmente está asociada al fracaso de los esfuerzos de concertación (CEPAL, 2014).

¿Por qué surgen los pactos sociales?

La literatura sobre el tema muestra que existen cuatro razones fundamentales para el surgimiento de pactos sociales desde la década de los setenta. En primer lugar, la razón más importante es una grave crisis o problema socioeconómico. La probabilidad de un acuerdo para realizar cambios de política pública es alta cuando un país se encuentra estancado en una prolongada y profunda

crisis que amenaza su competitividad económica, o cuando golpes exógenos y cambios en la economía internacional requieren de ajustes significativos en diversas áreas (Avdagic, 2010). Una crisis de tal magnitud actúa como un gran incentivo para que los actores dejen sus conflictos atrás y acuerden soluciones concertadas para resolver el problema. Este incentivo crea entendimiento compartido sobre que un ambiente de concertación y cooperación es el más apropiado curso de acción (Avdagic, 2010). En segundo lugar, la literatura consensúa que los gobiernos están más dispuestos a utilizar pactos sociales para desarrollar e implantar política pública cuando éstos son demasiado débiles para aprobar una reforma solos, cuando aprobar una política pública unilateralmente puede producirle al partido político en el poder un daño electoral que la oposición podría utilizar para su beneficio, cuando el gobierno es incapaz de despolitizar un asunto mediante la creación de una alianza con los partidos de oposición, y cuando no hay manera de pasarle por encima del poder de veto de la uniones obreras (Baccaro y Lim, 2006). Una tercera razón para el desarrollo de iniciativas de concertación social es una sociedad con una participación significativa de las uniones obreras. La experiencia en países europeos muestra que, en sociedades donde el movimiento obrero es fuerte o está altamente centralizado, los gobiernos han tomado la decisión de realizar acuerdos con los sindicatos para desarrollar políticas públicas relacionadas con los salarios y beneficios de los empleados (Baccaro y Lim, 2006). Finalmente, varios autores expresan que se requiere de una combinación de factores para decidirse por la opción de un pacto de concertación social, (Hassel, 2003; Hamann y Kelly, 2007; y Baccaro y Lim, 2006). En este sentido, señalan que es necesaria una combinación de los factores mencionados para que haya incentivos suficientes para desarrollar un pacto social.

¿Para qué se han utilizado los pactos sociales?

En los últimos 50 años se han realizado pactos sociales en cinco continentes. Sin embargo, han sido los países europeos los que más han utilizado este método de gobernanza para alcanzar sus metas socioeconómicas. En términos generales, la razón para que estos países se decidieran por la concertación social fue determinada por la situación macroeconómica que enfrentaban. Durante las décadas de los sesenta y setenta varios países (especialmente en Europa Occidental) experimentaron un fuerte crecimiento económico. Esto

La concertación social fue buscada debido a dos razones: ganar legitimidad para una impopular reestructuración del sistema de bienestar y para superar el poder de veto institucional de actores sociales.

se tradujo en bajas tasas de desempleo y presiones inflacionarias significativas. La mayoría de los pactos sociales que se firmaron en esos años tuvieron como objetivo limitar los aumentos salariales para controlar la inflación a cambio de mejorar la protección social (Molteni, 2007).

Durante las décadas de los 80 y 90 la globalización económica comenzó a ejercer presión sobre la capacidad de crecimiento de los países de varias maneras. En primer lugar, la apertura de los mercados y la resultante mayor necesidad de competitividad internacional dificultaron la posibilidad de que los gobiernos aumentaran los impuestos para financiar los costos de la seguridad social (Hassel y Ebbinghaus, 2000). En segundo lugar, la capacidad de los gobiernos europeos para intercambiar moderación en el crecimiento de los salarios a cambio de mayor protección social fue minada, debido al aumento en la tasa de desempleo y los cambios demográficos. En tercer lugar, el establecimiento de la Unión Monetaria y Económica continuó reduciendo la capacidad de los gobiernos europeos para administrar su política monetaria y fiscal. Estos factores ejercieron presión sobre el gobierno, la comunidad empresarial y las uniones obreras.

Esta coyuntura provocó que los gobiernos se acercaran con mayor insistencia a la comunidad empresarial y las uniones obreras con el propósito de llegar a acuerdos sobre política pública. Los pactos sociales, desde la década de los ochenta hasta hoy, están dirigidos a promover la competitividad y a desarrollar políticas relacionadas con el empleo, los salarios, la flexibilidad laboral, la protección social, las pensiones, los déficits fiscales y los impuestos.

La concertación social fue buscada debido a dos razones: ganar legitimidad para una impopular reestructuración del sistema de bienestar y para superar el poder de veto institucional de actores sociales (Pizzuto, 2006). Es decir, los pactos sociales que se dieron durante este periodo se desarrollaron como resultado de la toma de conciencia, por parte de los principales actores económicos (gobierno, empresas y sindicatos), de que la implementación efectiva de políticas económicas y sociales requería una aceptación generalizada de las mismas (Molteni, 2007).

De los países que conforman la Unión Europea, Alemania, España, Irlanda, Italia, Finlandia, Portugal, Holanda, Austria, República Checa, Lituania, Eslovenia y Bélgica han firmado pactos sociales desde la década de los 80 hasta el presente. La mayoría de los pactos fueron acuerdos tripartitos incluyendo al gobierno, la comunidad empresarial

y las uniones obreras. Grecia y Polonia han realizado varios intentos para establecer programas de concertación social, pero por diversas razones no se han concretado.

Aproximadamente se han firmado sobre 55 pactos sociales en 12 países europeos. Los siguientes temas han estado presentes en esos pactos con mayor frecuencia (en orden de importancia): 1) Fomento del crecimiento económico, el empleo y la estabilidad de precios; 2) Reformas en las políticas salariales; 3) Reformas en el sistema de bienestar social (pensiones y salud); 4) Desarrollo del capital humano; 5) Cambios en el sistema impositivo y el gasto público; 6) Redistribución del ingreso; 7) Alcance de los desafíos planteados por la Unión Europea; 8) Fortalecimiento de las instituciones legislativas; y 9) Temas del medio ambiente (Pizzuto, 2006).

Por otro lado, América Latina también ha tenido mucha experiencia en la utilización de pactos sociales para enfrentar democráticamente diversos problemas sociales y económicos, aunque no tanta como Europa Occidental. Sin embargo, a diferencia de Europa, en América Latina se han utilizado los pactos sociales también para dirimir graves conflictos políticos relacionados con la transición de una dictadura a una sociedad democrática. Argentina y Chile son los ejemplos más importantes.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX la mayoría de los países latinoamericanos se caracterizaron por un sinnúmero de crisis relacionadas con altas tasas de inflación, serios problemas de deuda interna y externa, y recesión económica. Esto no resultó en una proliferación de pactos sociales para tratar de resolver estos problemas. No obstante, hubo pactos sociales importantes cuyo objetivo fue detener el espiral inflacionario y llevar a la economía a la senda del crecimiento. El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) de 1988 en México ha sido el caso más importante y exitoso porque, además de cumplir gran parte de sus objetivos, fue ratificado por dos presidentes diferentes.

Las condiciones político-económicas para los países de América Latina y el Caribe se han ido transformando al llegar el siglo XXI. Se han consolidado sistemas democráticos en países, hasta hacía algunos años, devastados por guerras civiles o sometidos por regímenes dictatoriales. Se ha alcanzado mayor estabilidad macroeconómica, se ha reducido la deuda pública y se han aplicado políticas contracíclicas para mitigar los impactos de las crisis externas (Hopenhayn ...[et al], 2014). Además, en unos países más que otros, ha habido

México, Chile, Brazil, Uruguay, Costa Rica y Colombia han sido los países latinoamericanos que con más fuerza e insistencia han utilizado los pactos y consensos sociales para desarrollar políticas que fomenten la protección social, la educación y la reducción de la pobreza.

avances en la reducción de la pobreza y en la desigualdad de la distribución del ingreso.

Sin embargo, las crisis económicas mundiales recientes han evidenciado una serie de vulnerabilidades, brechas y desigualdades. La poca capacidad del Estado para mitigar el impacto de los choques externos, la dependencia de los recursos naturales, el aumento en la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos, el efecto del crecimiento sobre el ambiente y la vulnerabilidad de los trabajadores fue muestra de que faltaba mucho por hacer.

Esto llevó a varios países de la región a priorizar el desarrollo sostenible, la diversificación de las fuentes de producción y riqueza y la protección social. En los últimos 15 años, México, Chile, Brazil, Uruguay, Costa Rica y Colombia han sido los países latinoamericanos que con más fuerza e insistencia han utilizado los pactos y consensos sociales para desarrollar políticas que fomenten la protección social, la educación y la reducción de la pobreza (Hopenhayn ...[et al], 2014). En septiembre de 2016 Costa Rica se convirtió en el primer país del mundo en suscribir un Pacto Nacional por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Costa Rica fue uno de los 193 países que en 2015 asumieron el compromiso de cumplir con los 17 objetivos en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Presidencia de la República de Costa Rica, 2016).

También llevó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a elaborar una serie de documentos, entre los años 2008 y 2014, donde se ha recomendado explícitamente el desarrollo de pactos sociales nacionales para promover políticas a favor del desarrollo integral, la igualdad y la inclusión.

Beneficios de un pacto social

Después de ilustrar la cantidad de países que utilizan o han utilizado el mecanismo del pacto social y cuáles fueron los objetivos de su uso, la pregunta obligada es: ¿por qué? Tiene que haber una serie de beneficios y ventajas para que tantos países hayan tomado la decisión de desarrollar e implantar política pública mediante la concertación social. La literatura y la experiencia de los países provee las siguientes ventajas o beneficios de la creación de un pacto social para la sociedad:

1) Visión a largo plazo. La visión a largo plazo compartida y los compromisos recíprocos asumidos por la vía de un pacto social pueden contribuir a que los actores políticos y sociales tengan expectativas convergentes y una mayor apropiación de las propuestas, lo

que favorecerá el establecimiento de políticas e instituciones social y políticamente sostenibles con una implementación más viable (CEPAL, 2014).

2) Continuidad de la política pública. Dependiendo de lo que se acuerde entre los actores sociales y el gobierno, los pactos sociales tienen la capacidad de desarrollar reformas y política pública que trasciendan los vaivenes políticos provenientes de los resultados eleccionarios (Maldonado y Palma, 2013).

3) Certidumbre. El desarrollo de políticas públicas mediante concertación entre el gobierno y los actores sociales y el enfoque a largo plazo inherentes en los pactos sociales, le proveen certidumbre a la sociedad en la medida que los grupos de interés se comprometen a cumplir con lo acordado (Maldonado y Palma, 2013).

4) Viabilidad política. Los pactos sociales otorgan viabilidad política a reformas institucionales conflictivas donde los principales actores sociales tienen opiniones e intereses diferentes. Esto ocurre cuando los procesos de consulta y negociación combinan la articulación de sectores políticos y sociales mayoritarios con la definición de posiciones más claras y ampliamente compartidas por los representantes de estos sectores (CEPAL, 2014).

5) Supervisión y cumplimiento. Ya que muchas de las reformas contemporáneas envuelven sacrificios y una mera promesa de ganancias inciertas en el futuro, los gobiernos tienen un claro incentivo para pactar con otros actores sociales, debido a que estos pueden ayudar a asegurar el cumplimiento y apoyo de las reformas (Avdagic, 2006).

6) Mayor capital social. La realización de un pacto social en un país es, inherentemente, una inversión en capital social. A través de la concertación se crean las bases para una mayor cooperación entre sectores y actores sociales con diferencias naturales entre sí, se incrementa la confianza en el otro, se genera un conjunto de normas, valores y expectativas que son compartidas por los actores sociales y se tiene acceso a mayores recursos. Además, los pactos sociales, en la medida que promueven el desarrollo de capital social de puente, facilitan el flujo de información y reducen los costos de transacción (Harpern, 2005).

7) Inclusividad y democracia. Los pactos sociales permiten imprimir orientaciones que respondan a demandas y aspiraciones de la propia sociedad, no de grupos de interés particulares (CEPAL, 2014). La participación de los actores sociales no gubernamentales

posibilita que un mayor sector de la población considere como propia la reformas y medidas negociadas y acordadas en el pacto, proveyendo así legitimidad.

8) Enfoque integrado. Los pactos sociales posibilitan manejar con acierto los problemas socioeconómicos al conseguir equilibrar, en mayor o menor grado, más de una dimensión (ej. política, social, ambiental y económica).

9) Externalidades positivas. La construcción de un pacto genera externalidades positivas en la medida que, más allá de sus contenidos, provee una dinámica colectiva de aprendizaje en cultura democrática, en normas de negociación, en reciprocidad de derechos y en disposición a ceder intereses propios en aras del bien común (Hopenhayn ...[et al], 2014).

Prerrequisitos y requisitos de un pacto social exitoso

Es importante aclarar que no todos los pactos sociales han sido exitosos en términos de su implementación. Ha habido casos donde, por diversas variables técnicas o político-sociales, la ejecución no ha sido ni exitosa ni eficiente. Italia y Portugal tuvieron varios pactos sociales que no fueron exitosos en su implementación, principalmente por la negación a firmar el acuerdo o por la falta de compromiso de alguno de los actores sociales.

Existen factores fundamentales para que el diálogo social, el proceso de negociación y la concreción de unos acuerdos para la creación de un pacto social sea exitoso. En primer lugar, tiene que haber un entendimiento común del problema (o los problemas) que afecta al país y de su gravedad. Esto es clave para que se genere un sentido de urgencia y se propicie el diálogo y la cooperación entre los actores sociales. En segundo lugar, los actores sociales deben aceptar que existe una estrecha interdependencia entre ellos, debido a la complejidad de los problemas que experimentan los países. Los problemas socioeconómicos en un país no son ajenos a ningún sector. Todos se afectan en mayor o menor grado, aunque unos sectores tienen mayores recursos que otros para enfrentarlos. Sin embargo, la evolución de cada actor social depende, en parte, del desempeño y las decisiones tomadas en los otros sectores de la sociedad. El futuro de la sociedad depende de todos, por lo tanto, todos deberían unirse en la solución de los problemas. En tercer lugar, el proceso para la generación de un pacto social debe estar matizado por un ambiente de respeto, confianza y transparencia.

El éxito de un pacto social depende de que haya credibilidad, continuidad, concreción y cobertura amplia. Para que una nueva política pública, social o económica, desarrollada mediante concertación social, sea tomada seriamente, debe tener credibilidad.

Debe estar caracterizado por el deseo de escuchar y entender al otro, respetando las diferencias y destacando las congruencias de perspectivas. También requiere que cada actor social cumpla con lo acordado previamente desde el principio para que la confianza entre ellos vaya aumentando. Además, dentro de este contexto amplio de deliberación y confrontación de propuestas que supone la concertación de un pacto, la información debe estar disponible para todas las partes que participan en la negociación (CEPAL, 2014).

Otro prerrequisito importante es una buena y clara definición de la institucionalidad dentro de la negociación de los pactos sociales. La institucionalidad asociada a un pacto social de carácter nacional no es independiente del proceso de negociación, especialmente del requerido para la implementación, seguimiento y evaluación de sus resultados (CEPAL, 2014). El proceso de negociación debe cumplir, al menos, con tres requisitos. Primero, contar con el apoyo y seguimiento del Estado. Segundo, tener la capacidad de movilizar suficientes recursos humanos competentes para formular la propuesta inicial. Tercero, contar con la suficiente representatividad y credibilidad política para que el proceso sea tomado en cuenta por los principales actores que negociarán el pacto (Visser, 2008).

Por otro lado, los requisitos para el éxito de un pacto social que más se citan en la literatura sobre este tema son los esbozados por Alexandra Pizzuto (2006). Pizzuto establece que la elaboración de un pacto social no es garantía de una mejora en el desarrollo e implementación de políticas sociales y económicas. En este sentido, el éxito de un pacto social depende de que haya credibilidad, continuidad, concreción y cobertura amplia. Para que una nueva política pública, social o económica, desarrollada mediante concertación social, sea tomada seriamente, debe tener credibilidad. La credibilidad se obtiene a partir de una estrategia de comunicación con la sociedad, notificando sobre las políticas propuestas y las intenciones de desarrollo, demostrando así la voluntad y seriedad con lo planeado (Areán, 2009). La implementación exitosa de una política acordada mediante concertación dependerá de que la sociedad crea en ella. Además, los actores sociales dentro del pacto deben comprometerse firmemente a cumplir con lo que este estableció y acordó. Por ejemplo, el gobierno tiene que comprometerse a implementar la medida (o las medidas) tal como fue acordada. Otro aspecto importante es que el gobierno y los otros actores sociales no permitan presiones políticas para avanzar beneficios de ciertos grupos particulares de interés.

Los pactos sociales requieren de una serie de garantías de cumplimiento para evitar que se queden en una letra muerta por la no ejecución de las reformas acordadas y asegurar la permanencia de relaciones de cooperación a largo plazo.

La historia de los pactos sociales indica que los más exitosos son los que finalizan y se renuevan regularmente. La continuidad del pacto mediante renovación siempre es muestra de confianza y de que las cosas funcionaron bien en términos de política pública (Pizzuto, 2006). La efectividad de un pacto social también es determinada por la capacidad de establecer las políticas, llegar a acuerdos concretos y asegurar el compromiso de los actores sociales. El pacto no se puede quedar en simplemente esbozar unas reformas. Es importante que se establezcan los cronogramas, las métricas, las estrategias de monitoreo y las fechas de inicio y finalización de las medidas y etapas de las políticas acordadas. Además, los pactos más exitosos han sido los que han cubierto una cantidad considerable de temas políticos, sociales y económicos. Esto se debe a que una mayor cobertura presenta mayores oportunidades para realizar compensaciones entre los diferentes actores y mejora las posibilidades de lograr un enfoque más integrado (Molteni, 2007).

Finalmente, los pactos sociales requieren de una serie de garantías de cumplimiento para evitar que se queden en una letra muerta por la no ejecución de las reformas acordadas y asegurar la permanencia de relaciones de cooperación a largo plazo (CEPAL, 2014). Se recomienda que, dentro del pacto, se incluyan los espacios y medios de denuncia y evaluación de acciones y decisiones que representen incumplimiento. También deben incluirse los espacios y mecanismos para solucionar las controversias. Además, se recomienda la creación o designación de una agencia responsable del seguimiento y evaluación del cumplimiento del pacto, con el correspondiente apoyo presupuestario (CEPAL, 2014).

¿Por qué un pacto social por el crecimiento económico de Puerto Rico?

Aunque la depresión de la economía viene desde el año 2006, el recrudecimiento del problema de deuda pública, el impago de esta y la salida de Puerto Rico de los mercados financieros internacionales impulsó el desarrollo de estudios, planes e informes con proyecciones económicas y financieras. Esto se ha debido a varias razones. Primero, a la necesidad que tiene el país de conocer el detalle de los factores que llevaron su economía a la actual situación, con énfasis en el estado de la deuda pública. Segundo, establecer el nivel de gravedad de la situación en la que se encuentra. Tercero, exponer las tendencias de las variables claves que describen la situación.

Cuarto, realizar predicciones y describir la evolución futura de las variables macroeconómicas a partir de diferentes escenarios. Quinto, recomendar medidas de política económica.

Uno de los informes más comentados y criticados en los pasados años fue presentado por Anne O. Krueger, Ranjit Teja y Andrew Wolfe en junio de 2015, llamado "Puerto Rico: a Way Forward". Este estudio tiene una gran importancia en la historia económica reciente, debido a que reveló que el verdadero déficit fiscal era mayor al que se había previsto. Debido a la complejidad de la situación económica y fiscal, estos autores indicaron que las tres políticas claves para revertirla eran las siguientes: una reforma estructural, una reforma fiscal y de la deuda pública y el restablecimiento de la confianza institucional (Krueger, Teja y Wolfe, 2015). Fue aquí donde se hizo la recomendación de una junta de supervisión fiscal, como una de las estrategias para atender el problema de la falta de confianza en las instituciones públicas. De hecho, antes que Joseph Stiglitz, los autores de este estudio ya habían establecido que la prioridad para salir a flote del problema de la deuda pública era impulsar el crecimiento económico.

La falta de acceso a los mercados financieros, la forzada reducción en la demanda agregada debido a la contracción del gasto público, la dificultad para aumentar la inversión privada y pública, y las deficiencias estructurales y de competitividad, llevaron a Kruger, Teja y Wolfe (2015) a establecer una perspectiva de crecimiento económico pobre para Puerto Rico en el informe. Sin embargo, para evitar establecer una perspectiva de la situación fiscal muy negativa, los autores indicaron que las perspectivas de crecimiento económico para el futuro cercano (2016-2025) era -1% anual. En el estudio, los autores se refirieron a esta perspectiva como demasiado optimista tomando en cuenta el escenario que habían descrito (Kruger, Teja y Wolfe, 2015). Además, el informe indica que, según estimaciones de los autores, los déficits financieros aumentarían en más de 100 por ciento desde 2016 hasta el año 2025.

En 2016 la empresa de consultoría económica Estudios Técnicos preparó un estudio para el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio llamado "Puerto Rico: 2016-2030" (Estudios Técnicos, 2016). El estudio presentó una descripción del estado de la economía de Puerto Rico para 2015, destacando las siguientes tendencias: estancamiento económico, el envejecimiento de la población, la emigración de los puertorriqueños, la erosión de las bases fundamentales del

crecimiento económico de Puerto Rico, el debilitamiento del mercado laboral, el debilitamiento del sector manufacturero y el fortalecimiento del sector de los servicios. El reporte también explica cuáles han sido las consecuencias sociales y económicas de estas tendencias.

Sin embargo, el objetivo principal del estudio fue realizar unas proyecciones de crecimiento económico y presentar unos escenarios que provean una herramienta de planificación para el futuro. Todas las proyecciones realizadas por la empresa muestran que la contracción económica continuará seguramente hasta el año 2020, especialmente debido al deterioro de la inversión y a la drástica reducción en los gastos gubernamentales exigida por la Junta de Supervisión Fiscal. Las proyecciones negativas para el periodo 2016-2020 también se deben a que no se esperan medidas importantes de desarrollo económico a corto plazo y a que la fuerte emigración neta de puertorriqueños continuará.

Más aún, las proyecciones más pesimistas indican que el Producto Nacional Bruto Real no crecerá hasta después de 2025 (Estudios Técnicos, 2016). El estudio indica que, en gran medida, la rapidez con la que la economía volverá a crecer dependerá de que los objetivos del plan exigido por la Junta de Supervisión Fiscal se cumplan. También dependerá de que se establezcan considerables reformas sociales y económicas que transformen las bases del crecimiento económico.

En marzo de 2017, el recién elegido gobernador de Puerto Rico, el Dr. Ricardo Rosselló, sometió el plan fiscal de 10 años exigido y posteriormente certificado por la Junta de Supervisión Fiscal. El plan obligaría a Puerto Rico a 10 años adicionales de austeridad y profunda recesión en el corto plazo (Merling ...[et al], 2017). El plan fiscal propuso un recorte en los gastos gubernamentales de 25.7 billones de dólares y un aumento de 13.9 billones de dólares en 10 años. El objetivo era generar los recursos financieros suficientes para reanudar el servicio de la deuda en un periodo de 10 años (Government of Puerto Rico, 2017).

El plan fiscal sometido por el gobierno de Puerto Rico no mostraba información alguna respecto de los efectos de las medidas de ingreso y gasto del gobierno sobre el crecimiento económico de Puerto Rico. Según las proyecciones dentro del Plan Fiscal la economía no volvería a crecer hasta el año 2024. Sin embargo, el plan provee las mismas proyecciones de crecimiento económico para escenarios con y sin medidas de austeridad, como si los recortes en el gasto

público y aumentos en los impuestos no tuvieran un efecto negativo sobre el Producto Nacional Bruto (Merling ...[et al], 2017). Por esta razón, varios economistas indicaron que las metas del plan fiscal no eran realizables. Restablecer el crecimiento económico no era la prioridad del plan.

No obstante, la vigencia de este plan fiscal duró muy poco. La Junta de Supervisión Fiscal ordenó al gobierno someter un nuevo documento revisado que tomara en consideración los efectos de los huracanes Irma y María sobre la economía. El mismo se tuvo que someter en varias ocasiones, debido a que la Junta de Supervisión Fiscal no estaba de acuerdo, principalmente, con las premisas en las que se basan las proyecciones económicas y financieras, con la falta de reformas estructurales para que el gobierno genere ingresos adicionales y pueda reducir más los gastos operacionales y de capital, y con la falta de fondos para proyectos estratégicos. El plan fiscal sometido el 5 de abril de 2017 proyectó una contracción en el PNB Real de 12% para el 2018, seguido de un aumento de 6.7% en 2019, 3.0% en 2020, 2.0% en 2021, 1.2% en 2022 y 0.6% en 2023 (Government of Puerto Rico, 2018). Estas proyecciones, si bien no se diferencian significativamente de las presentadas y rechazadas durante los primeros meses de 2018, sí se distancian de las realizadas en marzo de 2013. La diferencia entre las proyecciones de crecimiento económico de marzo de 2013 y abril de 2016 se debe, principalmente, a los ingresos esperados como consecuencia de la ayuda federal debida a los desastres naturales y las reclamaciones a los seguros. La expectativa es que debido a la gran cantidad de dinero en fondos federales y de reclamos a las empresas de seguros que se espera, haya un repunte tanto en la inversión como en el consumo privado. Es importante enfatizar que las proyecciones de crecimiento económico positivo se reducen paulatinamente durante los próximos cinco años, conforme se van agotando los fondos.

Los fundamentos de las proyecciones económicas realizadas por el gobierno para los planes fiscales han sido fuertemente cuestionados por varios economistas locales. El economista Antonio Fernós-Sabebién planteó que existen tres aspectos que son cuestionables en el plan fiscal del gobierno: los multiplicadores están demasiado optimistas; la medida de inflación, debido a que deben usar el deflactor implícito del PNB; y el desconocimiento sobre cuáles son los supuestos para las proyecciones de tasa de

Las proyecciones positivas de crecimiento económico para cinco años, estimadas por el gobierno en el plan fiscal, no son como consecuencia de reformas profundas en la estructura económica, sino debido a un desembolso temporal de fondos federales y privados.

decrecimiento poblacional (citado por Gómez, 2018). Por otro lado, un artículo reciente sobre este tema, escrito por los editores de la revista electrónica Perspectivas, sostiene que en estos momentos existe mucha incertidumbre sobre la cantidad total de fondos federales que recibirá Puerto Rico, cómo este dinero impactará la economía y cuánto tiempo tomará gastar ese dinero (en la revista Perspectivas, 2018). Otro aspecto cuestionado por el artículo es el análisis desarrollado para llevar a cabo la proyección de la reducción poblacional, donde el gobierno estima una población de 2.9 millones de personas para el año 2022. La empresa Estudios Técnicos proyecta que habrá crecimiento del PNB Real de 2.1% para 2018 y de 6.2% para 2019, respectivamente (Estudios Técnicos, 2016). Sin embargo, para 2020 el PNB Real proyectado es de -2.5%.

Todas de las proyecciones económicas recientes muestran un incremento del PNB Real cada vez menor o negativo después de 2019. Esto indica que el impacto de la inyección económica federal y del dinero procedente de las reclamaciones de seguros será de corto plazo. No hay duda de que el crecimiento que se estima durante los próximos años no será duradero, ya que no se debe a un fortalecimiento de la economía.

El objetivo de discutir algunos de los hallazgos principales de los planes e informes que se han realizado sobre la economía de Puerto Rico en los últimos tres años es demostrar que, bajo las condiciones actuales, hay consenso respecto a que las perspectivas de crecimiento económico en los próximos años no son alentadoras. En estos momentos, las proyecciones positivas de crecimiento económico para cinco años, estimadas por el gobierno en el plan fiscal, no son como consecuencia de reformas profundas en la estructura económica, sino debido a un desembolso temporal de fondos federales y privados. El periodista Antonio Gómez del periódico *El Nuevo Día*, cita al economista José Alameda: "Esos fondos son para rehabilitar la economía, no para recuperarla. Para eso habría que llegar al punto que estaba en el 2006. Estos son fondos para levantar el edificio que se cayó" (Gómez, 2018).

Por otro lado, las fuertes medidas de austeridad para mejorar la situación financiera del Estado como al enfoque neoliberal que ha tomado el gobierno local y la Junta de Supervisión Fiscal para diseñar las medidas que impulsen el crecimiento económico, no crean las condiciones idóneas para un desarrollo sostenido a largo plazo. Los objetivos fiscales del gobierno de Puerto Rico no se alcanzarán a menos que haya

El pacto multisectorial inclusivo de Irlanda produjo que diversos actores sociales del país se integraran al desarrollo de las estrategias sociales y económicas. La mayor cohesión social fortaleció la implementación y el compromiso de la sociedad, lo que produjo que las estrategias fueran exitosas.

un crecimiento que descanse en sus propias bases económicas, no en ayudas temporales. Sin desarrollo económico sostenido, el gobierno no le podrá pagar a nadie y los objetivos de la Junta de Supervisión Fiscal se cumplirán en el tiempo acordado solo si se continúa apretando a las empresas y ciudadanos que deciden quedarse en el país.

La quiebra de empresas y la emigración de talentos son indicadores del agravamiento de la crisis, así como de la necesidad de otro enfoque para el desarrollo de política económica que no tenga como fin generar recursos financieros para pagarle a los bonistas, que considere todos los recursos físicos y humanos que posee y que incida en la mejora del nivel de vida de sus habitantes.

En el estudio Puerto Rico 2016-2030, preparado por la empresa Estudios Técnicos, el capítulo 7 se llama "Reconstrucción económica: un ejercicio de *Benchmarking*". En este capítulo se hace un análisis tomando como referencia las mejores prácticas realizadas por países que sufrieron problemas similares a Puerto Rico (estancamiento económico, pérdida de población y problemas fiscales), con el objetivo de adaptarlas o replicarlas en el país. Uno de los ejemplos que utiliza Estudios Técnicos es el caso de Irlanda. El ejemplo de Irlanda es importante, debido a que ha sido el país europeo que más ha crecido desde la crisis financiera de 2008. En el año 2016, el Producto Interno Bruto Real de Irlanda fue 5.2%, superando a los otros miembros de la Unión Europea (Burke-Kennedy, 2017).

Ciertamente el éxito en el desarrollo económico de Irlanda se ha debido a una serie de estrategias, nuevos enfoques y decisiones que su sociedad ha tomado en los pasados 15 años. Sin embargo, la utilización de pactos sociales ha sido central en la política socioeconomía de Irlanda desde 1980. El pacto más reciente firmado por la sociedad irlandesa se llama *Towards 2016: Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015* (Government of Irland, 2006). ¿Cómo ha contribuido este pacto social a la reciente evolución económica de Irlanda? Un beneficio importante ha sido la capacidad para mantener a largo plazo la continuidad en la estructura de los incentivos que afectan tanto a la industria local como a las empresas extranjeras. Esto ha provisto certidumbre a los inversionistas y a las empresas, lo que posibilita un compromiso con el país por una mayor cantidad de tiempo. El pacto multisectorial inclusivo de Irlanda produjo que diversos actores sociales del país se integraran al desarrollo de las estrategias sociales y económicas. La mayor cohesión social fortaleció la implementación y el compromiso de

la sociedad, lo que produjo que las estrategias fueran exitosas. Permitió también que Irlanda estuviera en una mejor posición para enfrentar las fluctuaciones macroeconómicas, proveyendo así estabilidad. Finalmente, la democratización del desarrollo de políticas públicas nacionales posibilitó que el plan establecido mediante concertación incluyera reformas sociales y económicas que tomaran en cuenta a los empresarios, los trabajadores, los niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, el ambiente y el servicio público.

La idea de buscar convergencia dentro de la sociedad civil para desarrollar proyectos de política socioeconómica para Puerto Rico no es nueva. Ha habido varias iniciativas de este tipo. Inclusive, se han creado grupos de trabajo para definir un programa económico y social mediante la búsqueda de consenso entre los distintos grupos de interés no gubernamentales. Una de las primeras iniciativas fue la Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico de 2003. Esto fue un grupo de trabajo creado por la Cámara de Comercio y la Asociación de Industriales que buscaba, desde la perspectiva del sector no gubernamental, crear una agenda económica (Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, 2003). Son muy interesantes las similitudes existentes entre los objetivos y justificación para crear la comisión y para crear un pacto social para Puerto Rico. Los objetivos de la comisión eran los siguientes: 1) definir la agenda económica y social; 2) lograr un amplio consenso de la sociedad civil en torno a dicha agenda; 3) dar continuidad a las iniciativas de desarrollo; y 4) impulsar con sentido de urgencia los cambios estructurales necesarios (Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, 2003). De estos temas se estaba hablando en 2003: consenso, continuidad de la política económica y sentido de urgencia. Estos factores han sido los objetivos de muchos de los pactos sociales a través de la historia.

En 2003, cuando todavía no había comenzado la depresión económica (aunque había claras señales de lo que venía), la Comisión sostenía que había urgencia para impulsar cambios estructurales profundos. La urgencia radicaba, según la comisión, en que Puerto Rico había perdido la capacidad para competir, enfrentaba fuertes retos en distintos frentes (procesos de globalización, contexto competitivo y factores estructurales internos) y en que tenía deficiencias estructurales que afectaban su capacidad de ser exitoso en el nuevo

No es solo el gobierno el que tendrá que transformarse, sino también las organizaciones del sector empresarial, los sindicatos y las entidades de la sociedad civil tendrán que asumir nuevas funciones.

contexto global (Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, 2003). Todas estas razones para establecer que había sentido de urgencia en 2003, son mucho más ciertas hoy. Además, a diferencia de 2003, Puerto Rico hoy tiene una deuda de 70 billones de dólares, no tiene acceso a los mercados financieros, sufre de la peor emigración en su historia, no crece económicamente desde hace 12 años, ha sido recientemente destrozado por dos huracanes, por mencionar algunos problemas.

El documento elaborado por la Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, llamado "Hacia la economía posible", hace un análisis descriptivo de los problemas socioeconómicos más apremiantes y las limitaciones como país. También, establece las metas hacia dónde debería estar Puerto Rico para los años 2010, 2015 y 2020. Sin embargo, la iniciativa de la Comisión se aleja de otros planes en la medida en que parte de la necesidad de un sentido de urgencia compartido. También, parte de la necesidad de consenso sobre la visión de futuro para Puerto Rico y sobre las estrategias para lograrla. Para el grupo de trabajo era fundamental crear estructuras y comprometer recursos para que las iniciativas de desarrollo económico acordadas tuvieran continuidad independientemente del gobierno de turno. Además, la propuesta de la Comisión establecía que había que replantear el rol del sector no gubernamental hacia una mayor participación en los asuntos públicos. Para el grupo de trabajo, muchas de las estrategias recomendadas tenían que ser abordadas en comités compuestos por sindicatos, organizaciones empresariales, universidades y organizaciones comunitarias. Las recomendaciones parten del supuesto de que no es solo el gobierno el que tendrá que transformarse, sino también las organizaciones del sector empresarial, los sindicatos y las entidades de la sociedad civil tendrán que asumir nuevas funciones en el esquema previsto, cuya finalidad es institucionalizar el proceso de desarrollo aislándolo de los vaivenes políticos (Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, 2003).

Ciertamente, la Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico propuso la creación de un pacto social para el país. Entendían que era importante que la creación, ejecución y supervisión de la política pública para el desarrollo económico estuviera también en manos de diversos sectores no gubernamentales. Por el futuro económico del Puerto Rico, el gobierno no podía ni puede tener el monopolio sobre este aspecto.

Una de las iniciativas más importante dirigidas a promover el diálogo y el consenso entre las organizaciones no gubernamentales es Agenda Ciudadana. Desde 2007, y bajo el liderazgo del periódico *El Nuevo Día*, Agenda Ciudadana ha sido un instrumento fundamental para promover la participación activa de la sociedad civil en el diseño de política pública. Desde 2011, se incorporó como una organización sin fines de lucro para convertirse en la Fundación Agenda Ciudadana.

Esta iniciativa parte de la idea de que uno de los retos para que Puerto Rico alcance su mayor potencial es transformar la mentalidad conformista y de dependencia que tiene la mayoría de los puertorriqueños. También, parte de la existencia de bajos niveles de capital social de puente. Robert Putnam (2000) define capital social de puente como las redes sociales entre grupos socialmente heterogéneos. Permite que grupos diversos compartan e intercambien información, ideas e innovaciones. Además, facilita la construcción de consensos entre grupos que representan diferentes intereses. El capital social de puente presenta posibilidades de solidaridad funcional en las sociedades modernas (Daubón y Carrasquillo, 2002). Para que el capital de puente pueda crecer, sin embargo, hacen falta instituciones públicas para mediar las relaciones entre extraños, que hagan valer las normas de comportamiento entre personas que no se conocen (Daubón y Carrasquillo, 2002). Esta, precisamente, ha sido una de las mayores aportaciones del proyecto Agenda Ciudadana para la creación de un pacto social. Aunque Agenda Ciudadana no es una institución pública, creó los espacios y oportunidades para que personas con diferentes intereses se encontraran, dialogaran, establecieran acuerdos y alianzas, y colaboraran para la realización de proyectos útiles para la sociedad.

Sin embargo, su aportación más grande y fructífera fue viabilizar la participación de cientos de ciudadanos de todo el país en la elaboración y promoción de políticas y estrategias para posibilitar un cambio significativo en el nivel de vida de los puertorriqueños. A través de foros ciudadanos, Agenda Ciudadana pudo recopilar las preocupaciones, retos y obstáculos relacionados con el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico. Agenda Ciudadana también posibilitó que cientos de participantes, procedentes de diversos grupos sociales, religiosos y políticos, realizaran sus recomendaciones. Fueron ejercicios genuinos de participación

La iniciativa Agenda Ciudadana fue exitosa al lograr una extensa participación de la ciudadanía, crear los mecanismos para el diálogo y el consenso, y desarrollar muchas propuestas para el desarrollo económico sustentable.

activa que nutrieron la creación de valores, principios y propuestas concretas para un desarrollo económico sustentable, a corto, mediano y largo plazo. En la historia de Puerto Rico no ha habido un ejercicio de participación de la ciudadanía con el objetivo de generar política pública tan grande como este. Su importancia radica en que las propuestas desarrolladas toman en consideración el bienestar de todos los puertorriqueños, no de unos pocos a expensas de otros.

En términos de su aportación a la propuesta de un pacto social, la iniciativa Agenda Ciudadana fue exitosa al lograr una extensa participación de la ciudadanía, crear los mecanismos para el diálogo y el consenso, y desarrollar muchas propuestas para el desarrollo económico sustentable. Sin embargo, para alcanzar el objetivo de desarrollar un pacto social, tal y como se ha planteado aquí, el aparato gubernamental tiene que estar inmerso en el proceso de su creación.

Se necesita que el gobierno, la comunidad empresarial, los sectores comunitarios, los sindicatos y las universidades inicien un proceso de diálogo amplio y profundo. Del diálogo, debe surgir el consenso sobre las preocupaciones, metas y objetivos fundamentales, y las estrategias y políticas para alcanzarlos. En este sentido, ya el proyecto Agenda Ciudadana proveyó un gran y exitoso ejemplo. Deben crearse los espacios y los mecanismos para que, juntos, colaboren en la elaboración e institucionalización de las estrategias y políticas correspondientes. El documento "Hacia la economía posible" provee guías claves para estos fines.

Conclusiones

Entonces, ¿Por qué Puerto Rico necesita un pacto social por el desarrollo económico?

En primer lugar, existe consenso sobre la necesidad de que Puerto Rico crezca, en términos de producción de bienes y servicios, en el corto plazo. De lo contrario, si las proyecciones más recientes se cumplen, Puerto Rico solo crecerá (aunque cada vez menos) durante los próximos años debido a desembolsos temporales de dinero, no por cambios estructurales importantes ni por transformaciones institucionales, con todos los perjuicios antes mencionados: el Estado tendrá menos recursos y podrá ofrecer menos servicios; la dependencia de transferencias federales y la economía informal será mayor, y los problemas sociales relacionados al empobrecimiento del país continuarán aumentando.

La grave escasez de recursos que enfrenta el gobierno hace necesario que otros sectores se integren en la solución de los problemas nacionales: la comunidad empresarial, las uniones obreras, las universidades y las organizaciones sin fines de lucro.

En segundo lugar, las reformas institucionales y estructurales para promover el desarrollo económico deben diseñarse de tal manera que transciendan los cambios políticos, incorporando visiones de corto, mediano y largo plazo, a fin de neutralizar los efectos negativos que resultan del cambio de política económica con cada gobierno.

En tercer lugar, se requiere reducir la incertidumbre y cambiar positivamente las expectativas de lo que sucederá en el futuro para evitar que la mayoría de las decisiones económicas y financieras que toman los individuos, las familias y las empresas socaven las posibilidades de crecimiento económico.

En cuarto lugar, la complejidad de los problemas socioeconómicos de Puerto Rico requiere de un plan que no se enfoque solo en resolver los problemas puramente económicos, sino también los problemas educativos, sociales, sicológicos y ambientales de toda la población. Por lo tanto, es necesario que en el diseño de un plan de desarrollo económico se tomen en consideración las opiniones y propuestas provistas por diversos grupos y actores sociales.

Finalmente, la grave escasez de recursos que enfrenta el gobierno hace necesario que otros sectores se integren en la solución de los problemas nacionales: la comunidad empresarial, las uniones obreras, las universidades y las organizaciones sin fines de lucro tienen valiosos recursos, actividades e iniciativas que, integrados dentro de un plan alcanzarían un impacto significativo.

De experiencias recientes surgen las condiciones para que representantes de diversos grupos de interés inicien un diálogo con el gobierno para elaborar un plan de desarrollo económico mediante concertación social. El economista y expresidente de la Junta de Planificación, el Sr. Luis García Pelatti, sostuvo sobre la Agenda Ciudadana lo siguiente: "Agenda Ciudadana, con su metodología de trabajo, nos ha enseñado que el país necesita tomar decisiones producto del diálogo, que es la discusión entro dos o más personas que manifiestan sus ideas y buscan la avenencia. Además, nos revela que lo que necesitamos no es consenso sino concertación, que es cuando buscamos traer a identidad de fines o propósitos, la diversidad de pensamiento y acciones, entiéndase producir resultados (García Pelatti, 2017)."

Con una mirada que valora el empoderamiento de la sociedad civil, la escritora Carmen Dolores Hernández expuso la importancia del capital social para enfrentar el atolladero socioeconómico que aqueja

a Puerto Rico: "Es el momento de que la sociedad civil contraataque, poniendo de nuevo manos a la obra (esta vez sin paternalismos gubernamentales) y haciendo uso de la solidaridad humana que nos ha caracterizado. Esa solidaridad y organización deben oponerse al desconcierto del gobierno (Hernández, 2017)".

La experiencia de otros países en circunstancias comparables, el sustento de la literatura especializada y la visión de instituciones expertas en el desarrollo, hacen plausible la conclusión de que un pacto social como mecanismo para la formulación e implementación de una política pública para propiciar el desarrollo económico y social de Puerto Rico brindan una alternativa al estancamiento que resulta del círculo vicioso descripto, para "destruir el viejo modelo e idear uno nuevo", como recomienda el economista Gustavo Vélez (2017).

Bibliografía

Ahlquist, J. (2008), "Parties, Pacts, and Elections: the Determinants of Social Pacts, 1974-2000", Washington, University of Washington; University of California in Los Angeles. Institute for Research on Labor and Employment.

Areán, C. (2009), "La opción de los pactos sociales como estrategia de desarrollo económico: consideraciones para el caso argentino", Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Tesis Final de Licenciatura en Economía, http://200.16.86.50/digital/33/tesis/t0051000.pdf.

Avdagic, S. (2006), "One Path or Several? Understanding the Varied Development of Tripartism in New European Capitalisms", Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper; N° 06-5), https://www.econstor.eu/bitstream/10419/19933/1/dp06-5.pdf.

_____ (2010), "When Are Concerted Reforms Feasible? Explaining the Emergence of Social Pacts in Western Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 43 N° 5, pp. 628-657.

Avdagic, S.; Rhodes, M.; y Visser, J. (2011), *Social Pacts in Europe*, New York, Oxford University Press.

Baccaro, L. y Lim, S. (2006), *Social Pacts as Coalitions of Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective*, Geneva, International Labor Organization, http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/inst/documents/publication/wcms_193615.pdf.

Burke-Kennedy, E. (2017), "Irish Economy Outpaces Euro Zone Peers with 5.2% Growth in 2016", en *The Irish Times*, Dublin, March 9, https://www.irishtimes.com/business/economy/irish-economy-outpaces-euro-zone-peers-with-5-2-growth-in-2016-1.3003894.

CEPAL (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, Santiago, CEPAL.

Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico (2003), *Hacia la economía posible*, San Juan, Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, http://www.camarapr.org/ponenciasFigueroa/PP-Hacia-la-Economia-Posible.pdf.

Daubón, R. y Carrasquillo, A. (2002), *Capital social*, San Juan, Fundación Biblioteca Rafael Hernández Colón. Centro de Investigación y Política Pública; Editorial Tal Cual.

Estudios Técnicos (2016), *Puerto Rico: 2016-2030*, San Juan, Estudios Técnicos, https://www.estudiostecnicos.com/projects/pr2030/PR-2030-Compendio-Nov-4-2016-Final.pdf.

García Pelatti, L. (2017), "Agenda para ordenar a Puerto Rico", en *El Nuevo Día*, Guaynabo, 20 de julio, https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/agendaparaordenarapuertorico-columna-2340586.

Gómez, A. R. (2018), "Inciertas las cifras de la economía de Puerto Rico", en *El Nuevo Día*, Guaynabo, 4 de abril, https://www.elnuevodia.com/negocios/economia/nota/inciertaslascifrasdelaeconomiaenpuertorico-2411764.

Government of Ireland (2006), *Towards 2016: Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015*", Dublin, Government of Ireland, https://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/socio_economics/documents/ireland_rd01_en.pdf.

Government of Puerto Rico (2017), *Fiscal Plan for Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico Fiscal Agency and Financial Advisory Authority, http://www.aafaf.pr.gov/assets/planfiscal13demarzo2017.pdf.

_____ (2018), *New Fiscal Plan for Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico Fiscal Agency and Financial Advisory Authority, http://www.aafaf.pr.gov/assets/newfiscalplanforpuerto-rico-2018-04-05.pdf.

Halpern, D. (2005), *Social Capital*, Cambridge, Polity Press.

Hamann, K. y Kelly, J. (2007), "Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 40 N° 8, pp. 971-994.

Hassel, A. (2003), "The Politics of Social Pacts", en *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 41 N° 4, pp. 707-726.

Hassel, A. y Ebbinghaus, B. (2000), "Concerted Reforms: Linking Wage Formation and Social Policy in Europe", paper presented at the XII International Conference of Europeanists, Chicago, EE.UU., March 30 - April 1.

Hernández, C. (2017), "Puerto Rico tiene capital social", en *El Nuevo Día*, Guaynabo, 11 de agosto, https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/puertoricotienecapitalsocial-columna-2348010.

Hopenhayn, M.; Maldonado Valera, C.; Martínez, R.; Nieves Rico, M.; y Sojo, A. (eds.) (2014), "Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa", Santiago, CEPAL; Naciones Unidas (Serie Seminarios y Conferencias; N° 76).

Krueger, A.; Teja, R.; y Wolfe, A. (2015), Puerto Rico: a Way Forward, San Juan, Government Development Bank for Puerto Rico, http://www.gdb.pr.gov/documents/PuertoRicoAWayForward.pdf.

Maldonado Valera, C. y Palma Roco, A. (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", Santiago, CEPAL; Naciones Unidas (Serie Seminarios y Conferencias; N° 179).

Merling, L.; Cashman, K.; Johnston, J.; y Weisbrot, M. (2017), *Life After Debt in Puerto Rico: How Many More Lost Decades?*, Washington, Center for Economic and Policy Research.

Molteni, G. (2007), "Los pactos sociales como garantía para el desarrollo sostenido", en *Revista de Cultura Económica*, Vol. 25 Nº 70, pp. 7-22.

Perspectivas (2018), "Forecast of Real GNP Growth for Puerto Rico and Its Limitations", en *Perspectivas*, Vol. 25 Nº 3, pp. 5-8.

Pizzuto, A. (2006), "Social Pacts in Europe", en *Bank of Valletta Review*, Nº 33, pp. 50-58.

Presidencia de la República de Costa Rica (2016), Costa Rica: primer país del mundo en firmar pacto nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, San Juan, Presidencia de la República de Costa Rica, http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/09/costa-rica-primer-pais-del-mundo-en-firmar-pacto-nacional-por-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.

Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.

Vélez, Gustavo (2017), "Hora de destrucción creativa", en *El Nuevo Día*, Guaynabo, 18 de julio, https://www.elnuevodia.com/negocios/economia/nota/horadedestruccioncreativa-2341239.

Visser, J. (2008), "The Institutionalisation of Social Pacts", Amsterdam, New Modes of Governance Project, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D18aD11_Institutionalisation_of_Social_Pacts.pdf.

La participación social en el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016

Iván Godoy Flores

Iván Godoy Flores
Licenciado en administración de empresas, Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad de Tarapacá (Chile), Doctorando en el Instituto de Psicología de la Universidad de São Paulo (Brasil). Investigador de la Universidad de Tarapacá, docente de la cátedra de Preparación y Evaluación de Proyectos en la Facultad de Administración y Economía. Integrante del Grupo de Investigación en Psicología Política de la Escuela de Psicología y Filosofía de la Universidad de Tarapacá. Miembro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Se ha desempeñado como consultor en investigación aplicada, proyectos de desarrollo socioeconómico y en la preparación y ejecución de políticas públicas.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Instituto de Psicología
Universidad de São Paulo
Avenida Professor Mello de Morais, 1721 Butantã
05508-030 São Paulo, Brasil
E-mail: ivangodoy@usp.br

La participación social en el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016

Este documento presenta el resultado de un análisis del proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016 (en Chile) centrado en la participación de los actores relevantes durante las instancias de validación técnica, social y política. Se describe una implicancia epistemológica constituida a partir de un conjunto de episodios de obstáculos, conflictos, resistencias y adversidades encontradas en el proceso de elaboración de esta política pública, elegida como estudio de caso de red de políticas (policy network), *para permitir su comprensión e importancia como una de las primeras experiencias de descentralización de las decisiones sectoriales en la región. Mediante el análisis de contenido y entrevistas semiestructuradas, el trabajo se aproximó a las causas -casi siempre la defensa de intereses económicos e ideológicos- de los conflictos surgidos en la elaboración de una política regional.*

Palabras clave: Participación Ciudadana; Participación Social; Diseño de Políticas; Formulación de Políticas; Política Regional; Política de Turismo; Estudio de Casos; Chile

Social Participation in the Process of Elaboration of the Regional Tourism Policy of Arica and Parinacota 2012-2016

This document presents the result of an analysis on the elaboration of the Regional Tourism Policy of Arica and Parinacota 2012-2016 (in Chile) focused on the participation of relevant actors during technical, social and political validation instances. An epistemological implication is described based on a set of obstacles, conflicts, resistance and adversities found in making this policy, chosen as a case study for "policy network", to allow its understanding and importance as one of the first experiences of decentralization of sectoral decisions in the region. Through the analysis of its content and semi-structured interviews, the work approached the causes -often the defense of economic and ideological interests- of the conflicts arising in the elaboration of a regional policy.

Key words: Citizen Participation; Social Participation; Policies Planning; Policies Formulation; Regional Policy; Tourism Policy; Case Analysis; Chile

Recibido: 23-04-2018 y 28-01-2019 (segunda versión). Aceptado: 25-04-2019.

Introducción

La Región de Arica y Parinacota fue creada el 8 de octubre del año 2007 (al entrar en vigor la Ley N° 20.175 del 23-03-2017) como resultado de una política nacional de descentralización y desconcentración de las decisiones administrativas, políticas y económicas del Gobierno de Chile.

La Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016 (PRT) fue el primer instrumento de acción pública que recibió una validación técnica, social y política, mediante la participación activa de actores relevantes del sector. Además tuvo un componente transversal de sustentabilidad basado en los ámbitos económico, social y ambiental (GORE, 2012a). Lo principal, dijo un actor relevante en temas medioambientales, "era poner en valor y protección los principales atractivos turísticos regionales y, desde ese punto, diseñar la política de desarrollo sustentable".

Mediante una consultoría especializada, el Gobierno Regional de Arica y Parinacota (GORE) deseaba "construir y validar la PRT de Arica y Parinacota, con base en una metodología de participación público/privada para la actividad turística regional" (ARDP, 2011a).

Debe considerarse que la contribución de la participación de los actores -en su más amplio sentido, como instancia de validación técnica, social y política- al proceso de iniciación y promoción de políticas públicas ha sido poco retratado en Chile. Así lo señala Demanet (2016: 41) en cuanto a la escasa literatura académica: "poco se ha escrito con el ánimo de sistematizar en torno a la contribución de estos actores al complejo fenómeno de las políticas públicas". En el mismo sentido se refieren otros autores, como Olavarría (2012), señalando que el análisis de las políticas públicas ha sido poco abordado en Chile y, por lo tanto, se puede inferir incluso que el análisis de políticas públicas regionales es aún más escaso. Por eso, este trabajo constituye una oportunidad para conocer el proceso de elaboración de una política pública regional de carácter sectorial, partiendo de un aspecto tan relevante como la participación.

En lo que al turismo respecta, la Región de Arica y Parinacota presenta una dinámica basada en un rico patrimonio cultural y natural. Esta región del extremo norte de Chile -frontera con Perú y Bolivia- registraba en 2014 un total de 295.598 pernoctaciones, principalmente registradas por el turismo interno, y una tasa de pernoctación promedio de 2,1 días (INE, 2014). La ciudad de Arica figura hasta la fecha como el principal destino turístico para el Programa Vacaciones

de la Tercera Edad promovido por SERNATUR. Pero, al mismo tiempo, la Región de Arica y Parinacota es la segunda a nivel nacional con mayor porcentaje de localidades aisladas (71,4%), solo superada por la Región de Magallanes. Para lo anterior confluyeron variables como: distancia a la capital regional, tiempo de desplazamiento a la ciudad más cercana, alto porcentaje de adultos mayores, acceso a ciudades con entidades bancarias, acceso a educación secundaria y telecomunicaciones insuficientes; elementos compartidos por muchas localidades aisladas de la región (SUBDERE, 2015). Estos datos fueron suficientes para que el Gobierno Regional de Arica y Parinacota instalara, en la agenda pública, una política regional de turismo.

El editorial de un diario local resumía así la situación del turismo en la región: "Hace mucho tiempo que en Arica se viene hablando de una política que fortalezca al turismo como importante actividad económica para la región. Esta afirmación no es nada antojadiza, sobre todo al considerar el enorme potencial que presenta la zona y las tremendas características climáticas y geográficas de ésta, la puerta norte del país" (La Estrella de Arica, 2012).

Según Prieto Martín y Ramírez-Alujas (2014: 68), las definiciones tradicionales de la participación se centran, ante todo, en la "capacidad de los ciudadanos para influenciar los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, por medio de su integración en procesos y consultas organizadas desde las administraciones públicas".

Para efectos de este trabajo, el cuestionamiento epistemológico invita a preguntarse qué se puede aprender sobre el proceso de formación de esta política regional desde la perspectiva de la participación social, cómo fue el desempeño de los actores relevantes en las distintas instancias de validación y qué conductas condicionaron la PRT.

Quizá lo primero sería intentar "comprender lógicas, dinámicas y causalidades", como dice Zittoun (2017), con la finalidad de "contribuir en ampliar el conocimiento acerca de los procesos de las políticas públicas" (Olavarría, 2012: 13). La implicancia epistemológica se traduce, por lo tanto, en "levantar una explicación comprensiva" de este fenómeno socio político estudiado (Olavarría, 2012: 14).

Con este marco de referencia, se puede plantear que el objetivo de este trabajo es analizar la participación social implementada durante la formación de la Política Regional de Turismo de la Región de Arica y Parinacota con la finalidad de comprender mejor los fenómenos socio políticos subyacentes a este instrumento de planificación regional.

El estudio está centrado en el entendimiento y la interpretación del proceso de elaboración de la política regional de turismo, enfocado en la participación de los actores relevantes del territorio (*policy network*).

Metodología

Este trabajo es el resultado de una investigación de carácter cualitativo que ha tomado, como estrategia de diseño, el estudio de caso (Rodríguez, Gil y García, 1996) del proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica Parinacota 2012-2016 (PRT). El método de estudio de caso es definido por Patton (1980) como una forma particular de recoger, organizar y analizar datos. Se trata de un estudio de caso situacional (Bogdan y Biklen, citados en Rodríguez, Gil y García, 1996).

Por lo tanto, de acuerdo con las definiciones metodológicas anteriormente señaladas, esta investigación tiene un carácter exploratorio y está complementada con la revisión de prensa, análisis de documentos oficiales y de literatura académica relevante y entrevistas no estructuradas (Ruiz, 2012) a los actores relevantes del proceso de elaboración de la PRT entre los años 2017 y 2018.

Como diseño de estudio de caso único, se fundamenta por su carácter crítico, porque posibilita ampliar el conocimiento sobre el objeto de estudio (Yin, 1993). En el marco del paradigma hermenéutico, este estudio de caso está centrado en el entendimiento y la interpretación del proceso (Ruiz, 2012) de elaboración de esta política regional, enfocado en la participación de los actores relevantes del territorio (*policy network)* en tres instancias de validación: técnica, social y política.

Desde el punto de vista metodológico se debe observar cómo se plasma la noción de "policy network" -red de políticas-, desarrollada a partir de los años 70, como un elemento central de la concepción contemporánea de gobernanza (Jiménez, 2008), enfoque cada vez más presente en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Resultados

El Gobierno Regional de Arica y Parinacota deseaba impulsar la elaboración de una política regional marcada por una forma de coordinación social que es ejercida a través de redes (*policy network*). Esta se plasma políticamente en una nueva forma de gobierno en donde la toma de decisiones de política pública se realiza en redes de políticas, como expresión de una tendencia a la coordinación horizontal antes que al ejercicio vertical de la autoridad (Jiménez, 2008). Siguiendo lo planteado por Jiménez, se trataría de una evolución donde "la noción de red se convierte, desde un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública, en la caracterización de una nueva forma de gobierno que

trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado" (Jiménez, 2008: 6).

Desde el Gobierno Regional había una convicción para sacar adelante un instrumento de planificación pública con los actores relevantes del sector turismo. El intendente de la época declaraba en un diario local: "el Gobierno necesita contar con una línea matriz para desarrollar exitosamente el turismo en la región" (La Estrella de Arica, 2011). Es un hecho que la colaboración público-privada, según dicen Russo y Darmohraj (2016), es promovida como una buena práctica de gestión local desde organismos nacionales e internacionales sectoriales, entre ellas la Organización Mundial del Turismo. Y para llegar a esta coordinación público-privada, el gobierno regional exigiría de esta red de actores relevantes al menos tres tipos de validaciones: la técnica, la social y la política.

Sin embargo, advierte Darmohraj (2011), "la institucionalización de la colaboración público-privada, en cuanto incluye diversos actores con intereses, objetivos y lógicas de acción diferentes, constituye en la práctica un proceso complejo, no exento de dificultades y desafíos que afectan su desempeño y culminan en muchos casos con el fracaso de la colaboración". Estas "lógicas de acción diferentes" se vieron reflejadas en cada instancia de validación.

Validación técnica

El sector contaba con un vasto material bibliográfico como insumo, producto de varios años de estudio sectorial, encuentros sectoriales, programas de fomento y una docena de entrevistas que actualizaron la información existente sobre la situación del turismo regional. Esta información se sistematizó como un conjunto de problemáticas asociadas a este sector económico declarado por el gobierno regional como eje productivo estratégico para el desarrollo de la región.

En el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo la primera validación fue la técnica. Esta instancia estuvo compuesta por una "contraparte técnica" y supervisión directa del estudio que estuvo a cargo de un equipo conformado por dos representantes del Gobierno Regional de la Región de Arica y Parinacota, un representante de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo y un representante de la Secretaría Nacional de Turismo - SERNATUR (ARDP, 2011a). Se extendió la invitación a un representante de la Cámara de Turismo de Arica y Parinacota, designado por esta, como informante clave del tema turístico y representante del sector

empresarial. La contraparte técnica estuvo a cargo de validar el avance del trabajo y los productos de cada informe.

Al inicio los representantes del Gobierno Regional en la "contraparte técnica" rotaban con frecuencia, imposibilitando un seguimiento continuo de los avances de la PRT. Se evidenció el desconocimiento de los funcionarios públicos sobre los alcances de una política pública regional. No fue sino a inicios de junio que el Intendente decide involucrar definitivamente a la División de Planificación del Gobierno Regional en el proceso de elaboración de la PRT, integrándose a la contraparte técnica.

Desde el punto de vista de los funcionarios de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP), la PRT no simpatizaba, pues se trataba de un proyecto que no había nacido en el seno de la organización y le fue asignado cuando esta era un comité de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). En la práctica la ARDP era la representante de CORFO desde la gerencia corporativa en Santiago. La dirección regional de CORFO estuvo completamente ajena al proceso de elaboración de la PRT. Así se refirió un exejecutivo del equipo consultor: "Parecía que la PRT era un estorbo en el programa de actividades de la recién creada ARDP".

Para otro actor relevante en la contraparte técnica -la Dirección Regional del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)- la PRT constituía un esfuerzo redundante, pues pocos meses antes el equipo técnico del servicio había elaborado el *Plan para el Desarrollo Turístico de Arica y Parinacota 2011-2014* que, como consigna el mismo documento, "busca consolidar los intereses de los diversos actores regionales en torno a un objetivo común, el que consiste en alcanzar el pleno desarrollo turístico de la región de Arica y Parinacota" (SERNATUR, 2011b). Pero lo cierto es que se trataba de un documento de planificación que no había pasado por el escrutinio social del sector. Por lo tanto, la consigna del servicio era rechazar la iniciativa del Gobierno Regional en todas las instancias pese a compartir la misma coalición política. Para lograrlo, la estrategia en esta instancia consistió en apelar a los aspectos técnicos alambicados para rechazar la aprobación de los informes. Uno de los funcionarios de SERNATUR en su informe de observaciones rechazaba el Primer Informe de Avance, entre otros argumentos, porque el equipo consultor debería: "abstenerse en este y otros puntos del diagnóstico de emitir juicios o comentarios en la descripción de los atractivos o de la situación vial, y se sugiere que esos comentarios se hagan en un acápite especial como parte del análisis crítico de la consultora al sector y se sugiere de tal modo que en el

La deficiente capacidad técnica observada en los funcionarios de diversos servicios públicos durante las instancias de validación técnica, en asuntos de formación de políticas públicas, programas y proyectos, constituyó un evidente obstáculo para avanzar en la formación de la política regional de turismo.

informe se presenten los datos duros, tal y como se encuentran en la actualidad, que permitan al analista tener una visión clara al respecto" (SERNATUR, 2012a).

Días después otro funcionario de SERNATUR rechazaba el mismo informe de avance, pues el equipo consultor no ajustaba la redacción al lenguaje técnico al referirse al "ordenamiento territorial" (SERNATUR, 2012b). La opción, según este funcionario, era referirse exclusivamente a un instrumento de planificación territorial como la Ley General de Urbanismo y Construcción, desconociendo por lo tanto el término "ordenamiento territorial" (SERNATUR, 2012a). Después de mucho debate, esta discrepancia obligó a agregar al informe de avance una nota explicativa sobre el concepto de ordenamiento territorial. "El ordenamiento territorial es un concepto en que los ámbitos políticos, científicos y técnico-profesionales es ampliamente utilizado al referirse especialmente a las dificultades que genera el actual modelo de desarrollo en cuanto hacer compatibles las distintas actividades humanas (turismo), y estas con el medio natural, incorporándolo también al analizar la heterogeneidad en los niveles de integración y crecimiento de los distintos territorios que conforman la región. Su utilización aborda no solo aspectos físico-normativos del territorio, sino también involucra aspectos económicos y sociales" (Bustos, 1998).

Sobre este punto, Lahera (2008: 15) plantea incluso que las políticas públicas también pueden expresarse a través de otros instrumentos tales como instructivos, reglamentos, normas y leyes, como por ejemplo la Ley General de Urbanismo y Construcción. Sin embargo, según él, sería un error considerarlos en sí mismos como políticas públicas.

La deficiente capacidad técnica observada en los funcionarios de diversos servicios públicos durante las instancias de validación técnica, en asuntos de formación de políticas públicas, programas y proyectos, constituyó un evidente obstáculo para avanzar en la formación de la PRT. Esto conllevó a la proposición de una cuarta dimensión en el modelo de sustentabilidad propuesto para la PRT: la dimensión institucional. Con ella, la PRT propuso una línea estratégica denominada "Fortalecimiento institucional" orientada a dos líneas de acción: 1) Fortalecimiento del capital humano institucional para la planificación territorial y 2) Perfeccionamiento y capacitación del personal de SERNATUR en planificación estratégica y políticas públicas. Inesperadamente esta propuesta fue bien recibida por los integrantes de la contraparte técnica.

Pero los obstáculos no terminaron allí. El representante de la Cámara de Turismo de Arica, en la contraparte técnica, expresó sus reparos respecto al primer taller de trabajo en la etapa de validación social. Así lo consigna el acta de la contraparte técnica: "Se discute sobre la validez del taller realizado por la consultora, como parte del desarrollo de jornadas de taller [sic] con enfoque territorial para el levantamiento del diagnóstico contemplado en el proyecto, porque, a juicio del Sr. Draguicevic, no habrían participado todos los interesados en el tema" (ARDP, 2011b)[1].

Se desconoce, hasta la fecha, las motivaciones del representante de la Cámara de Turismo para obstaculizar la elaboración de la PRT, sin embargo, una vez que éste asumió el cargo de director de SERNATUR (13 de junio de 2012), la PRT fue su mejor aliada para obtener los recursos necesarios para el programa de promoción turística ante el Consejo Regional de Arica y Parinacota.

No obstante los cuestionamientos a la participación social, que se expondrán más adelante, vale destacar que ningún integrante de la contraparte técnica cuestionó las 64 problemáticas levantadas [2] por el equipo consultor y validadas por los actores relevantes en la instancia de participación social. La validación social mostraba intrínsecamente una preponderancia sobre la contraparte técnica. De esta forma, nadie en la contraparte técnica se atrevió a cuestionar su pertinencia y empoderamiento.

Las reuniones de validación técnica se prolongaron por casi tres meses, estableciendo en diversas ocasiones mesas de trabajo con los distintos servicios públicos (Consejo de la Cultura y las Artes, Dirección Provincial de Educación, Instituto Nacional de Estadísticas, Secretaría Regional Ministerial de Economía, Corporación Nacional Forestal, entre otros), incluyendo reuniones con alcaldes de las cuatro comunas de la región en los ámbitos social, ambiental y económico del modelo de sustentabilidad turística (SERNATUR, 2011a). Como consecuencia del desconocimiento de las metodologías de trabajo y de los procesos relativos a las políticas públicas y demás instrumentos de planificación sectorial y territorial por parte de los funcionarios públicos, se incluyó la dimensión institucional en el modelo de sustentabilidad turística implementada en el diseño de la PRT. Esta dimensión, finalmente incluida en esta política regional, buscaba perfeccionar los conocimientos y habilidades de los funcionarios involucrados para garantizar posteriormente el éxito en la implementación de la PRT.

La incorporación al proceso de elaboración de la política regional de turismo propiciaba a los demás servicios públicos una oportunidad política para el desarrollo de sus programas.

El Informe final fue finalmente aprobado por la contraparte técnica a comienzos de septiembre de 2012 logrando, de esta forma, su validación técnica y allanar el camino para la validación política (GORE, 2012b).

Como consecuencia de los retrasos ocasionados por los constantes obstáculos, debido a la falta de competencias técnicas de la contraparte, en la instancia de la elaboración de la PRT la División de Planificación del Gobierno Regional de Arica y Parinacota solicitó al equipo consultor, mediante Oficio N° 205 (18-07-2012), modificar la vigencia de la Política Regional de Turismo para 2012-2016.

Pese a la naturaleza fundamental de esta instancia, la contraparte técnica reveló un evidente componente político durante el transcurso de evaluación técnica. Era ingenuo pensar que los aspectos tratados en esta instancia del proceso de elaboración de la PRT fuesen solamente técnicos. En las instancias de las mesas técnicas cada actor, en general funcionarios de otros servicios públicos, trató de incorporar elementos de su interés en la PRT. En general eran programas que requerían apoyo, proyectos que buscaban financiamiento o incluso visibilidad. En definitiva, la incorporación al proceso de elaboración de la PRT propiciaba a los demás servicios públicos una oportunidad política para el desarrollo de sus programas. Por ejemplo, SENATUR hubiera podido solicitar un programa de fortalecimiento institucional de planificación estratégica y políticas públicas y estudios de zonificación turística y paisajística como insumos para el Plan de Ordenamiento Territorial (sin conclusión a la fecha). En este mismo sentido, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) hubiera podido solicitar incorporar en la PRT iniciativas para el Monumento Natural Quebrada de Cardones (hoy en etapa de ejecución).

Validación social

La segunda validación en el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo fue la del ámbito social. Era necesario contar con la aprobación de los actores relevantes del sector turismo de la economía regional en los distintos hitos que planteaba el proyecto. La mayoría de ellos eran representantes de empresas de menor tamaño. El primero de los hitos fue un taller de trabajo denominado "Análisis y perspectivas para la elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota", inaugurado por el intendente regional, como una instancia para "democratizar" el proceso de formación (Roth, 2017: 178) de esta política pública. Su objetivo primordial fue validar específicamente las problemáticas levantadas en las entrevistas con los actores relevantes

y en la voluminosa información secundaria. Los actores participantes fueron orientados metodológicamente para que las problemáticas fuesen entendidas como un conjunto de "síntomas" experimentados, como manifestaciones de causas o efectos, pero no necesariamente como problemas pues, según Morss (2005: 189), "los problemas no se descubren, sino que se construyen", es decir, se trata de un constructo socio político. Además, añade Demanet (2016: 59), estas construcciones "plasman ciertas concepciones de la realidad, pero que dependen de las creencias y valoraciones para tornarse asuntos de interés público". Desde esta perspectiva, para llevar a cabo la formación de esta política regional, el problema se describió a partir de una "concepción constructivista" (Rochefort y Cobb, 2000) como el resultado de un conjunto de luchas que los actores sociales y políticos liberan para imponer una lectura -la más ventajosa- para sus intereses (SUBDERE, 2009).

Esta primera instancia de red de política, convocada con la ayuda del Gobierno Regional, contó con la participación de más de cincuenta representantes del mundo público y privado (Grupo Liaison, 2012a: 107). Entre los actores privados relevantes participaron un director de la Cámara de Turismo de Arica, un representante de los turoperadores, un representante de la Asociación de Guías de Turismo de Arica, el presidente del Grupo Hotelero -disidentes de la Cámara de Turismo-, el exgerente del Programa de Mejoramiento Competitivo, el representante de los transportistas turísticos, la presidenta de la Mesa de Turismo de Putre y establecimientos de alimentación, entre otros. Entre los actores públicos participantes se mencionan la directora regional del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), el Secretario Regional Ministerial de Minería, la encargada del programa Turismo Transfronterizo del Gobierno Regional de Arica y Parinacota, funcionarios de distintos servicios públicos afines al turismo regional y autoridades militares, entre otras (Grupo Liaison, 2012a: 107). Cada actor relevante comprendía un campo de influencias definido sobre un interés preciso y esto fue determinante para plasmar en la PRT sus elementos constitutivos.

En la ocasión, los asistentes fueron organizados en cuatro grupos de trabajo en función de los ámbitos a los cuales hacían referencia las problemáticas detectadas, esto es: ámbito económico, social, medioambiental e institucional. A los integrantes de los grupos se les entregó información de contenido turístico y una lista con las problemáticas que debían, primeramente, determinar y clasificar como perteneciente al ámbito en el cual estaban trabajando. Para ello, un integrante del equipo de la consultora oficiaba de coordinador del intercambio de ideas.

Posteriormente, un integrante del grupo elegido como relator manifestaba al plenario los resultados del proceso de participación llevado a cabo por su respectivo grupo con una relación de los argumentos que se tomaron en cuenta para la priorización y de cómo habían arribado a las conclusiones, para luego dar lugar a las consultas o complementar con otras aportaciones. Fue en este momento que se fueron estableciendo los consensos fundamentales en torno a las problemáticas y la constatación de cómo muchas de estas tenían no solo incidencia o pertinencia en un determinado ámbito del desarrollo, sino que se imbricaban unas con otras y se reiteraban algunas conceptualizaciones en torno a la problemática principal que cada grupo había definido. Las problemáticas, en su conjunto, fueron validadas por los actores del turismo presentes en el taller y transformadas una a una en causas o efectos dentro del método del "Árbol de Problemas" como insumos para una matriz de planificación.

Es interesante observar como en gran medida se cumplía lo postulado por Lahera (2008: 110) cuando señala que la participación, según los temas, "puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, realizar consultas, participar en las decisiones y/o en la implementación de las políticas públicas". Pero además, como se verá más adelante, puede alcanzar niveles de defensa de la propia política pública, dado el avance del empoderamiento social.

En este sentido, la etapa de validación de las problemáticas no estuvo exenta de tensiones. El conflicto surgido en la instancia de validación técnica se trasladó a la instancia de validación social que tenía, en la persona de la directora regional de SERNATUR de la época, su principal detractora. De esta forma, y aunque la conformación de los grupos estaba acotada por los ámbitos e intereses en torno al turismo durante el taller de trabajo, la directora se trasladaba de mesa en mesa con su mensaje de rechazo a la política regional. Uno de los entrevistados presentes en la ocasión, se refirió así a este episodio: "Se veía a la directora paseándose por las mesas tratando de sabotear el taller, pero a juzgar por el semblante de los participantes, su mensaje no era bien recibido". Lahera (2008: 105), citando al escritor y filósofo francés Paul Valery, ofrece una clave interpretativa al episodio cuando dice que "la política es el arte de impedir que la gente participe en los asuntos que le conciernen".

Otros investigadores como Birkland, citado en Roth (2017: 136), explican esta conducta señalando que "actores sociales (gobiernos y otros) buscan cambios en la percepción de los problemas (para

La participación ciudadana fue una de las actividades con mayor impacto durante la elaboración de la política regional de turismo. La formulación del problema central constituyó la etapa crucial del proceso de elaboración de este instrumento político. Del éxito de esta etapa dependía el resto del proceso de elaboración de la política regional.

ampliarlos o minimizarlos) mediante la manipulación" y advierten que los actores sociales y políticos, durante la construcción de problemas, buscan obtener, "efectos políticos que suponen serán más conformes a sus intereses materiales o ideológicos" (Roth, 2017: 137).

Según el relato de algunos entrevistados, la conducta de la directora regional de SERNATUR se interpretó como un intento de ocupar los espacios de deliberación existentes durante la formación de la PRT, no solo en lo técnico sino también en lo social, tornándolos en definitiva en espacios políticos donde pudiera influir con las tácticas políticas disponibles. Al hacerlo, intentó obstaculizar la calidad de la participación social como instancia de "democratización del proceso de formación de una política pública" (Roth, 2017: 178).

Recordando este episodio, una entrevistada que participó en los talleres de trabajo, apuntó a la desconfianza existente hacia las autoridades del sector: "En la medida en que ocupásemos los espacios (de participación), tendríamos más posibilidades de mejorar las condiciones del sector; no podíamos dejar todo en manos de las autoridades". El simple hecho de "vivir" -de sustentarse- del turismo, hizo que muchos actores relevantes del sector se inscribieran en las instancias de validación social para no perder la oportunidad de influir en la toma de decisiones. El proceso de formación de la PRT era, en aquel entonces, la oportunidad de manifestar sus legítimos intereses sobre el sector.

Lo cierto es que, a pesar de los intentos sociopolíticos de obstaculizar el proceso de construcción de los contenidos de la política regional de turismo, los asistentes participaron activamente en esta instancia de validación social y evaluaron positivamente el evento. En el proceso de participación, como señala Downs (Demanet, 2016: 66), "los obstaculos encontrados no hacen más que evocar el entusiasmo del público por resolverlos, al percibir una oportunidad de 'hacer algo' por el sector".

La participación ciudadana fue una de las actividades con mayor impacto durante la elaboración de la PRT. La prensa local tituló la realización del taller: "Públicos y privados identificaron las 64 problemáticas en el turismo. En el primer taller de trabajo de la política regional en esta área de desarrollo" (La Estrella de Arica, 2011). La formulación del problema central[3], apoyado en los insumos de este primer taller, constituyó la etapa crucial del proceso de elaboración de este instrumento político. Del éxito de esta etapa dependía el resto del proceso de elaboración de la política regional.

La siguiente instancia de participación social la constituyó un segundo taller de trabajo denominado "Construcción de escenarios: el turismo

que queremos para nuestra región", también convocado por el intendente regional de Arica y Parinacota. La construcción de escenarios congregó a unos 30 actores relevantes del turismo de la región (Grupo Liaison, 2012b) en torno a una alegoría de tres escenarios posibles basados en la fauna regional: La Estampida de Vicuñas como escenario pesimista, La Vizcacha Escondida como escenario moderado y El Vuelo de Parinas como escenario optimista[4] (Grupo Liaison, 2012c). El trabajo prospectivo de escenarios buscaba establecer un ejercicio de estados de ánimo para tratar de prospectar el futuro del turismo en la región. Una preocupación constante del equipo consultor fue propiciar los mejores estados de ánimo en los actores relevantes y trabajar desde su emocionalidad, pues el relato emocional es condicionante de la motivación para la actuación en el proceso de la acción pública.

Si bien esta instancia de participación social resultó, en las definiciones estratégicas de la PRT la metodología, el análisis y los resultados del taller de escenarios no fue del todo bien interpretado por los funcionarios de SERNATUR. Según testimonios recogidos, el estado de ánimo de los funcionarios era de confusión, "daba la impresión que los funcionarios de SERNATUR se sentían incómodos con la participación ciudadana al favorecer posibilidades de cambios en el *statu quo* de la gestión pública regional del turismo" (entrevista a un exejecutivo de la consultora). Pese a todo, el taller de trabajo recibió una buena evaluación por parte de los asistentes, quienes optaron por un escenario optimista.

Uno de los lineamientos estratégicos, correspondiente al desglose del enunciado central de la PRT, fue el "Fomento Coordinado de Inversiones Públicas de Apoyo al Turismo Regional" con un componente de participación social que reflejara esta coordinación. Sin embargo, un funcionario de SERNATUR expresó en un documento de observaciones al borrador del segundo informe de avance: "Se sugiere acotar más el tema de inversiones públicas, eliminar lo referido a participación social que no aplica estrictamente" (SERNATUR, 2012b). Por ello, fue necesario recordar que el término participación social (o ciudadana) estaba establecido en los términos técnicos de referencia (art. 32, letra a, acápite 4), donde se requería de manera expresa la participación ciudadana (ARDP, 2011a). Al respecto, la guía metodológica de la SUBDERE (2009: 13), citando a Lahera (2008), señala que las políticas públicas debieran entenderse como "cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad

La calidad de la validación social fue una meta autoimpuesta por el equipo consultor, producto del convencimiento de la conveniencia de la pronta validación social con la más amplia participación ciudadana para superar los obstáculos presentados en las instancias técnicas.

y el sector privado". Lahera (SUBDERE, 2009: 45), plantea que "si las políticas públicas regionales no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia el populismo inmediatista". Incluso la Ley de Turismo en su art. 28, indica que "se debe incentivar la participación del sector privado, en las acciones de promoción y en la difusión de los destinos y productos estratégicos para el desarrollo del turismo" (Ley N° 20.423 del 04-02-2010).

La calidad de la validación social fue una meta autoimpuesta por el equipo consultor, producto del convencimiento de la conveniencia de la pronta validación social con la más amplia participación ciudadana para superar los obstáculos presentados en las instancias técnicas. Al respecto, SUBDERE señala que "el proceso de elaboración de diagnóstico, al incorporar la participación y consulta de los diferentes actores regionales (...) debiera permitir identificar sub problemáticas" (2009: 38) y expone: "La identificación y delimitación del problema (...) que considere los distintos actores regionales y la participación ciudadana" (2009: 41). Y en relación al diseño de las políticas públicas regionales, "en esta fase del ciclo es clave por tanto la participación de los actores regionales y la ciudadanía" (SUBDERE, 2009: 44).

Además de los talleres de trabajo se buscó la creación de espacios de participación mediante un sitio web y un *fanpage* creados especialmente para la construcción de la PRT. Sus contenidos reflejaban la actividad desarrollada en torno al proceso de elaboración de la política regional, tal como los resultados de los talleres, la programación de los eventos, recortes de prensa y un álbum de imágenes, entre otros. El sitio web al 2 de octubre de 2012 ya tenía 22.275 visitas (Gómez, 2012).

Con todo, favoreció la participación de los actores claves la percepción de que se estaba delante de una oportunidad de aportar, naturalmente desde sus intereses, al desarrollo del sector. También el empoderamiento como elemento subyacente de este dispositivo de intervención fue un factor fundamental para el éxito de esta instancia.

Validación política

La validación política fue la tercera y última instancia de red de política (*policy network*) para la conclusión del proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota. Esta instancia estaba prevista en la Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, pero no así en las bases técnicas de la PRT. En este

sentido, la instancia gubernamental del Ministerio del Interior plantea que "el diseño debe ser debidamente revisado en primera instancia con el Intendente y luego ratificado por el CORE (Consejo Regional)" (SUBDERE, 2009: 78). En la práctica, el Intendente de la época delegó esta tarea a los funcionarios de la División de Planificación del Gobierno Regional que ya venían desempeñando un papel de liderazgo en la instancia técnica. En efecto, la SUBDERE (2009: 78) recomienda que el Jefe de la División de Planificación realice la presentación ante el CORE.

Para comprender esta situación se debe regresar a inicios de junio de 2012, cuando los conflictos técnico-políticos no permitían el avance del proceso de elaboración de la PRT y el intendente regional decidió liderar el proceso político subyacente designando a dos funcionarios de la División de Planificación (DIPLAN) para representarlo en la contraparte técnica, los que luego de analizar el primer informe de avance recomendaron su aprobación. Los funcionarios de la DIPLAN lograrían acompañar el proceso de elaboración de la PRT hasta su instancia de validación política. Y con el nombramiento del nuevo director regional de SERNATUR, a mediados de junio, el Gobierno Regional enviaba un mensaje contundente sobre el interés de la autoridad máxima de la región en contar con un instrumento de planificación pública para el turismo.

Pero no fue así desde un principio. El Gobierno Regional estimó, *a priori*, que aunque los actores relevantes manifestaran entusiasmo en las instancias de validación social, si una parte importante de los actores de la instancia técnica -SERNATUR y la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP)- no eran proclives a la elaboración de la PRT, entonces no valía la pena perseverar con este tema en la agenda pública. Un funcionario de la ARDP se refirió así a esta situación: "no estaban dadas las condiciones (políticas) para favorecer el avance de esta política pública regional". El *policy network* se diluía lentamente en una descoordinada gestión del gobierno regional.

Por otro lado, llamaba la atención que los funcionarios del gobierno regional, desconocieran las consecuencias cuando manifestaron la posibilidad de concluir precipitadamente el proceso de elaboración de una política regional. Sobre este contexto, Peters, citado en SUBDERE (2009: 29), se refiere a la incorporación de temas en la agenda pública: "Es solamente cuando un problema (situación problemática) es colocado en la agenda y puesto a disposición para discusión, cuando las fuerzas del cambio tienen alguna oportunidad de triunfar". Debemos comprender que si la

Si la capacidad de atención de los gobiernos es limitada para el proceso de formación de la agenda pública, la capacidad de los gobiernos subnacionales es aún más limitada.

capacidad de atención de los gobiernos es limitada (Demanet, 2016) para el proceso de formación de la agenda pública, la capacidad de los gobiernos subnacionales es aún más limitada -como se pudo observar en este estudio de caso- y que, al mismo tiempo, "no todos los problemas logran captar el interés gubernamental y despertar su iniciativa" (Aguilar, 1993).

Pese a las discrepancias políticas, existentes al interior de la contraparte técnica, éstas no eran vistas como una crisis por el Gobierno Regional. En una ocasión, un consultor, tendiente a soslayar el conflicto político, se entrevistó con el intendente regional de la época. Al final de la reunión, el intendente esgrimió: "¿Qué podemos hacer? ¡Las políticas públicas no dan votos!". Opinión que derivó en la advertencia del consultor de lo complejo que sería, para el Gobierno Regional, abortar un proyecto derivado de un acuerdo del Consejo Regional que otorgara el financiamiento para este instrumento de planificación pública, priorizado por el mismo Intendente. Sin embargo, y no obstante lo decepcionante que pudo haber sido esta declaración para el equipo consultor, la opinión dada por del intendente coincide con la conclusión que obtuviera Olavarría (2012: 79) cuando dice: "La ausencia de crisis parece asociada a la falta de interés en el tema por parte de los cuadros políticos -porque no forma parte de las demandas populares y muy raramente genera votos".

Si bien Aguilar (1993: 24) constata que no todos los problemas logran con la misma facilidad y certidumbre formar parte de la agenda pública y "ubicarse entre los temas prioritarios del gobierno", la PRT enseñó que las cuestiones se vuelven públicas cuando evidentemente hacen crisis y se logran observar sus consecuencias.

Sin embargo, a la semana siguiente, esta discrepancia fue resuelta en la primera ocasión en que la autoridad máxima de la región convocara al gabinete económico regional dando instrucciones expresas, a secretarios regionales ministeriales y directores regionales, tendientes a solucionar los obstáculos observados en la elaboración de la PRT. No se sabe con certeza qué provocó este cambio de decisión en el Gobierno Regional, pero sí se sabe que el Intendente fue consultado por algunos actores claves respecto al desenlace de la PRT. Los funcionarios de DIPLAN habían liderado con éxito la contraparte técnica, su principal detractora había sido desvinculada en abril y su sucesor necesitaba un instrumento validado para obtener los recursos necesarios para el programa anual de promoción turística de SERNATUR.

Pero no concluía ahí la validación política. Faltaba la participación del Consejo Regional. Para esto, el Intendente Regional ofició al Consejo Regional para: 1) someter a conocimiento del Consejo Regional de Arica y Parinacota, la presentación de los Lineamientos Estratégicos, Cursos de Acción y Cartera de Iniciativas de Referencia para el desarrollo turístico de la región, de modo de involucrar y hacer parte a este cuerpo colegiado en la adopción de las futuras decisiones que se relacionen con esta política pública; y 2) incorporar dentro del temario de la XVI Sesión Ordinaria del Consejo Regional (24 de agosto de 2012) el nombramiento de un consejero regional para la validación de las iniciativas de referencia de inversión (GORE, 2012c).

El Consejo Regional se limitó a validar el planteamiento estratégico de la PRT y la totalidad de las iniciativas de inversión, sin conferir prioridades de financiamiento. Al principio esto pareció la manifestación de una escasa voluntad política para involucrarse en esta política regional. Sin embargo en el equipo consultor consideraron que, por tratarse de la primera política regional de turismo, "estaría bien plasmar la totalidad de iniciativas relacionadas con los objetivos y lineamientos estratégicos como reflejo propio de las brechas existentes en el incipiente desarrollo del turismo regional" (entrevista a un exejecutivo del equipo consultor). Así, quedarían de manifiesto las diversas brechas del turismo regional en su primera política pública. Pero la voluntad política, tanto del Gobierno Regional (ejecutivo) como del Consejo Regional (resolutivo y fiscalizador), se manifestó en la decisión de no vincular la PRT a un presupuesto regional, es decir, una política regional no vinculante con los recursos necesarios para implementarla. Quedaba en duda, entonces, el real impacto de esta política pública en el turismo de la región y el desencanto de algunos actores relevantes del sector al conocer la noticia.

Finalmente, el 8 de octubre de 2012, fecha que coincidió con la creación de la región hacía cinco años, la Política Regional de Turismo 2012-2016 fue aprobada en la XIX Sesión del Consejo Regional por unanimidad de sus integrantes, logrando de esta manera la tan ansiada validación política, su última etapa en su proceso elaboración.

Entrevistado el exintendente de la región (hoy senador de la República) sobre la PRT, dejó entrever la ventaja de contar con una política regional vinculante con un presupuesto propio: "Hoy, el PEDZE[5] (Programa Especial de Desarrollo de Zonas Extremas, iniciado a partir del 2014) nos dejó muchas enseñanzas como política regional, cuya

La falta de vinculación de esta política regional con el presupuesto regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) se debió al escaso empoderamiento de este instrumento de planificación por parte del gobierno y de los demás servicios públicos.

validación técnica, social y política, permitió un despliegue de inversiones regionales con mucho menos burocracia en directo beneficio de esta región extrema"[6].

Respecto a los aspectos negativos encontrados durante la formación de la PRT, el exintendente reconoció que la falta de vinculación de esta política regional con el presupuesto regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional -FNDR) se debió al escaso empoderamiento de este instrumento de planificación por parte del gobierno y de los demás servicios públicos.

Conclusiones

La Política Regional de Turismo se constituyó, en su etapa de formación, en un instrumento de planificación pública para definir estratégicamente la solución de problemas turísticos. Estos problemas fueron definidos como públicos y construidos a partir de las problemáticas identificadas por la comunidad mediante instancias participativas público-privadas, que propiciaron el diálogo necesario como un constructo de posibilidades que se proyectaron para el devenir de esta comunidad.

Las instancias de participación (*policy network*) suelen expresarse en aspectos técnicos, sociales y políticos. No obstante, en las instancias técnicas y sociales asomaron aspectos de intereses ideológicos y económicos que condicionaron la elaboración de esta política regional. Esta situación no solo era esperada por la comunidad vinculada al sector turístico de la región, sino que al mismo tiempo desconfiaban de las autoridades y no permitieron dejar solo en sus manos el futuro de un conjunto de actividades comerciales vinculadas al turismo, pese al incipiente desarrollo de su red empresarial. Esto reforzó la necesidad de los empresarios, principalmente los de menor tamaño, de participar activamente en la toma de decisiones del sector.

Precisamente, se debe destacar la amplia participación empresarial en las instancias sociales como el aspecto positivo del proceso. En esta participación se observó la importancia asignada por los privados a la PRT, pues eran conscientes de los posibles impactos que podría provocar una política pública para el desarrollo del sector en la región.

Posteriormente, la implementación de la PRT proporcionó a muchos servicios públicos una oportunidad política para el desarrollo de capacidades de su personal y de sus programas sectoriales, al visibilizarlos mediante una política regional que los respaldara.

La PRT fue el respaldo político para innumerables solicitudes de financiamientos de programas y proyectos turísticos de diversos servicios públicos.

La PRT fue el respaldo político para innumerables solicitudes de financiamientos de programas y proyectos turísticos de diversos servicios públicos, tales como las direcciones regionales del Servicio Nacional de Turismo, la Corporación Nacional Forestal, la Corporación de Fomento Productivo y la Municipalidad de Arica entre otros.

Esta relación público-privada no estuvo exenta de tensiones y conflictos. En este sentido, se observó un gobierno regional distanciado del tejido empresarial vinculado al turismo y sus diversos funcionarios no lograron mostrar afinidad con los empresarios, participantes de las diversas instancias, la mayoría de ellos representantes de empresas de menor tamaño.

Si bien durante la formación de esta política pública se evidenció una constante tensión entre las instancias técnicas y sociales, ningún integrante de la contraparte técnica (pública) cuestionó la validez de las problemáticas levantadas de las decisiones tomadas por los actores relevantes en la instancia de participación empresarial. Esta validación social mostraba intrínsecamente una preponderancia sobre la contraparte técnica que no le permitió cuestionar su pertinencia y empoderamiento. Sin embargo, no hubo tensiones entre las instancias sociales y las instancias políticas, representadas por los consejeros regionales que tuvieron la misión de validar políticamente la PRT.

En cuanto a la metodología en la elaboración de la PRT, la construcción de escenarios mediante analogías de la fauna regional causó buena impresión entre los participantes de los talleres y fomentó la comprensión del trabajo prospectivo.

Respecto a las dificultades encontradas en la elaboración, se observó que muchos de los objetivos sectoriales del gobierno, elaborados previamente sin las instancias de participación social, estaban desasociados con los objetivos de la PRT al momento de su formación inicial y no hubo voluntad política para alinearlos.

La deficiente capacidad técnica, observada en los funcionarios de diversos servicios públicos, durante las instancias de validación técnica, en asuntos de formación de políticas públicas, programas y proyectos, constituyó un evidente obstáculo para avanzar en la formación de la PRT. En tal sentido, estas capacidades institucionales se evaluaron como deficientes y las habilidades como insuficientes como para lograr impactos que favorecieran el desarrollo de la actividad turística regional. Esta situación indujo a incluir en la PRT una cuarta dimensión en el modelo de sustentabilidad turística propuesto: la dimensión institucional, reflejada en dos líneas de acción. Con

ella se validaban las iniciativas para fortalecer el capital humano en torno a la planificación territorial y a las metodologías de las políticas públicas. De esta manera, se buscó capacitar al personal de SERNATUR en planificación y formación de políticas públicas regionales.

La PRT enseñó que las cuestiones se vuelven públicas cuando visiblemente hacen crisis y se logran evidenciar sus consecuencias a corto plazo. Que, además, debe haber una clara convicción del gobierno para instalar asuntos que se hacen públicos en su agenda, de lo contrario intentará incluso retirarla si el escrutinio político no resulta positivo a pesar de las convicciones técnicas y sociales.

Hoy, los políticos de la región dan una mayor importancia a las políticas públicas regionales. Después de la PRT asomaron nuevas políticas regionales, pero solo una tuvo un carácter vinculante con un presupuesto propio: el Programa Especial de Desarrollo de Zonas Extremas en el año 2014.

La Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota es recordada por muchos de los entrevistados como una importante focalización de esfuerzos para avanzar en el desarrollo de este sector económico productivo, definido hace más de diez años como eje estratégico para el desarrollo productivo de la región.

Notas

(1) Meses después el representante de la Cámara de Turismo sería nombrado el nuevo director regional de SERNATUR, reemplazando a Maritza Lafferte en el cargo (25 de abril de 2012) (El Morrocotudo, 2012a).

(2) Fueron agrupadas en las dimensiones: social (p. ej., la escasa asociatividad de los actores turísticos de las pequeñas y medianas empresas; el deficiente estándar de calidad de los servicios turísticos), económica (p. ej. la existencia de brechas de competitividad entre las empresas de las distintas comunas de la región, baja categoría de los establecimientos con niveles inferiores a los predominantes en el ámbito internacional), ambiental (p. ej. la deficiente protección y mantención de las rutas interiores y rurales, la deficiente conciencia ecológica de la comunidad regional) e institucional (p. ej. la ausencia de un ordenamiento territorial que defina las inversiones públicas que apoyen la actividad turística, la ausencia de un ente coordinador permanente entre la gestión pública y privada). (Grupo Liaison, 2012a).

(3) Problema Objeto Central del Turismo Regional: "Deficiente definición política y aplicación normativa que permitan acelerar las decisiones de inversiones públicas en infraestructura de apoyo y fomento de las inversiones privadas, para el mejoramiento de la oferta de los atractivos para un adecuado desarrollo del turismo sustentable".

(4) Explicación de las alegorías de escenarios: *Estampida de Vicuñas*, refleja un escenario pesimista del turismo regional para el año 2015. Representa caos, el desorden, la falta de liderazgo, el efecto cardumen y la incertidumbre dominan este escenario. El polvo que levanta una estampida de vicuñas, la nebulosa de este escenario pesimista no permite ver el horizonte y se difunde un presagio inseguro y nefasto para el futuro. *La Vizcacha Escondida* refleja un escenario moderado, que no conoce con certeza total la prosperidad. Observa los acontecimientos que la rodean y desde su guarida conserva lo poco que le queda; es desconfiada, no se arriesga y sus movimientos son una rareza, muchas veces para esconderse. *El Vuelo de Parinas* refleja el despegue, la armonía, la coordinación, la actuación en equipo y el liderazgo para una visión común. Esta escena fue la elegida para relacionar el escenario optimista para el turismo regional, trabajo mancomunado y comprometido de públicos y privados por una visión ampliamente compartida. En este escenario el servicio turístico es de excelencia y reconocido, de la mano de personas capacitadas y orientadas al servicio, donde las comunidades gestionan su patrimonio en el marco de un turismo sostenible, inclusivo y accesible.

(5) El PEDZE es un plan estratégico, enfocado en hacerse cargo del déficit de infraestructura pública que arrastraban tanto las regiones de Arica y Parinacota como de Aysén y Magallanes, impulsado por la presidenta Michelle Bachelet en los primeros días de su gobierno.

(6) Entrevista con el senador José Durana Samir (20-02-2018) sobre el significado de la Política Regional de Turismo.

Bibliografía

Aguilar, Luis (ed.) (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

ARDP (2011a), "Resolución (E) Nº 25 ARDP del 29 de marzo de 2011: Aprueba bases y llama a licitación pública para la contratación de una consultoría especializada para la construcción de la política regional de turismo", Arica, Agencia Regional de Desarrollo Productivo de la Región de Arica y Parinacota.

_____ (2011b), "Acta de Reunión Nº 2: Contraparte técnica del 29 de diciembre de 2011", Arica, Agencia Regional de Desarrollo Productivo de la Región de Arica y Parinacota.

Bustos, Nelson (1998), "El ordenamiento y planificación territorial en Chile: elementos para su discusión", en *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 25, pp. 49-53.

CORE (2010), "Acuerdo de la X Sesión Ordinaria del Consejo Regional de Arica y Parinacota, del 29 de junio de 2010", Arica, Consejo Regional de Arica y Parinacota. Obtenido de Certificado N° 85, https://www.gorearicayparinacota.cl/images/acuerdoscore/2010/acuerdos-29-06-10.pdf.

_____ (2012), "Certificado Nº 342 del 24 de agosto de 2012: XVI Sesión Ordinaria de Consejo Regional de Arica y Parinacota, aprueba política pública multisectorial de respuesta al VIH, el sida y las ITS de la Región de Arica y Parinacota 2012-2016", Arica, Consejo Regional de Arica y Parinacota.

Darmohraj, Adrián (2011), *Negocios y políticas públicas: capacidades institucionales para el crecimiento económico en ciudades*, Saarbrucken, Editorial Académica Española.

Demanet, Alain (2016), "El ciclo de atención de los problemas sociales y la formulación de políticas públicas. El caso del conflicto de Aysén", en *Tensiones y retos de la gestión pública*, I. Cienfuegos (coord.), Santiago, Ril Editores, pp. 41-82.

Downs, Anthony (1972), "Up and Down with Ecology: the Issue Attention Cycle", en *Public Interest*, Vol. 32 N° 2, pp. 38-50.

El Morrocotudo (2012a), "Gobierno desvincula a directora regional de SERNATUR", en *El Morrocotudo*, Arica, 25 de abril, http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/politica/gobierno-desvincula-directora-regional-de-sernatur, 10-03-2018.

_____ (2012b), "Mi designación obedece a que el Gobierno quiere vincularse con los privados", en *El Morrocotudo*, Arica, 13 de junio, http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/politica/mi-designacion-obedece-que-el-gobierno-quiere-vincularse-con-los-privados, 31-03-2018.

Gómez, Francisco (2012), Informe de tráfico de prtaricayparinacota.cl, Arica, s.e.

GORE (2012a), *Política Regional de Turismo Arica y Parinacota 2012-2016*, Arica, Gobierno Regional de Arica y Parinacota; Grupo Liaison; Hub Chile.

_____ (2012b), "Oficio Diplan Nº 236 del 28-08-2012: favorable acogida entre los consejeros", Arica, Gobierno Regional de Arica y Parinacota.

_____ (2012c), "Memo Nº 304 del 22-08-2012: solicita designación de consejero regional para comisión que indica", Arica, Gobierno Regional de Arica y Parinacota.

Grupo Liaison (2012a), "Primer informe de avance: Política Regional de Turismo 2011-2015", Arica, Grupo Liaison; Hub Chile.

_____ (2012b), "Anexos del segundo informe de avance: Política Regional de Turismo 2011-2015", Arica, Grupo Liaison; Hub Chile.

_____ (2012c), "Segundo informe de avance: Política Regional de Turismo 2011-2015", Arica, Grupo Liaison; Hub Chile.

Hudson, John y Lowe, Stuart (2014), *Understanding the Policy Process*, Bristol, The Policy Press, 2. ed.

INE (2014), Encuesta mensual a establecimientos de alojamiento turístico (EMAT): Región de Arica y Parinacota, Santiago, Instituto Nacional de Estadística, http://www.ine.cl/estadisticas/economicas/turismo?categoria=Encuesta%20estructural%20de%2 servicios%20de%20 alojamiento%20y%20 alimentaci%C3%B3n% 20anual, 04-04-2018.

Jiménez, William (2008), "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 41, pp. 57-80.

Jones, Charles (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth Publishing. 3. ed.

Kingdon, John (2010), *Agenda, Alternatives and Public Policies*, London, Longman, 2. ed.

La Estrella de Arica (2011), "Con taller analizarán la política regional de turismo", en *La Estrella de Arica*, Arica, 11 de diciembre, p. 8.

_____ (2011), "Públicos y privados identificaron las 64 problemáticas del turismo", en *La Estrella de Arica*, Arica, 18 de diciembre, p. 14.

_____ (2012), "Editorial", en *La Estrella de Arica*, Arica, 4 de enero, p. 9.

Lahera, Eugenio (2008), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

Gobierno de Chile (2007), "Ley N° 20.175 del 23-03-2007: crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá", Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=259864.

_____ (2010), "Ley N° 20.423 del 04-02-2010: del sistema institucional para el desarrollo del turismo", Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010960.

Morss, R. (2005), "Problem Definition in Atmosphere Science Public Policy: the Example of Observing-System Design for Weather Prediction", en *American Meteorological Society*, Vol. 86 N° 2, pp. 181-191.

Olavarría, Mauricio (ed.) (2012), *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo I. La modernización de la gestión pública*, Santiago, Editorial Universitaria.

Patton, Michael (1980), *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills, Sage.

Prieto Martín, Pedro, y Ramírez Alujas, Álvaro (2014), "Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 58, pp. 61-100.

Rochefort, David y Cobb, Roger (2000), "Problem Definition: an Emerging Perspective", en *The Science of Public Policy: Essential Readings in Policy Sciences II*, Tadao Miyakawa (ed.), London, Routledge, Vol. 5, pp. 544-574.

Rodríguez, Gregorio; Gil, Javier; y García, Eduardo (1996), *Metodología de la investigación cualitativa*, Málaga, Aljibe.

Roth, André (2017), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 12. ed.

Ruiz, José (2012), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.

Russo, Nicolás y Darmohraj Adrián (2016), "Colaboración público-privada en turismo. Capacidades institucionales en partenariados de gestión turística local en Argentina", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 65, pp. 157-192.

SERNATUR (2011a), *Manual de buenas prácticas: sector turístico*, Santiago, Servicio Nacional de Turismo.

_____ (2011b), *Plan para el desarrollo turístico de Arica y Parinacota 2011-2014*, Arica, Servicio Nacional de Turismo. Dirección Regional en Arica y Parinacota.

_____ (2012a), "Informe N° 1 con observaciones técnicas a documento de política regional de turismo", Arica, Servicio Nacional de Turismo. Dirección Regional en Arica y Parinacota.

_____ (2012b), "Observaciones al borrador del segundo informe de avance. Política Regional de Turismo 2012-2016", Arica, Servicio Nacional de Turismo. Dirección Regional en Arica y Parinacota.

SUBDERE (2009), *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas y Estudios.

_____ (2015), "Arica y Parinacota: la segunda región con mayor porcentaje de localidades aisladas", Arica, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, http://www.subdere.cl/documentacion/arica-y-parinacota-la-segunda-regi%C3%B3n-con-mayor-porcentaje-de-localidades-aisladas, 08-04-2018.

Yin, Robert (1993), *Aplications of Case Study Research*, Newbury Park, Sage Publications.

Zittoun, Philippe (2017), "Hacia un enfoque pragmático de la acción pública", en *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública*, A. Roth (ed.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 17-45.

XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

Buenos Aires, Argentina, 12 al 15 de noviembre de 2019

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Gobierno de la República Argentina, a través de la Secretaría de Gobierno de Modernización, tienen el placer de anunciar la celebración del "*XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*" que se llevará a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, del 12 al 15 de noviembre de 2019.

Programa
El acto de inauguración se llevará a cabo el martes 12 de noviembre a las 19 hrs. Los días 13, 14 y 15 de noviembre se desarrollarán las conferencias plenarias, paneles y presentaciones especiales. Durante el Congreso se presentarán libros editados durante el año 2019.

Conferencias plenarias
Como es habitual, durante el Congreso se presentarán tres conferencias plenarias a cargo de distinguidos expertos que han hecho contribuciones fundamentales al campo de su especialidad.

Áreas temáticas
El Congreso se organiza en paneles, y las propuestas de paneles deberán referirse obligatoriamente a alguna de las ocho áreas temáticas que se especifican a continuación, y su abordaje deberá estar orientado por la caracterización conceptual y las interrogantes centrales que se plantean para cada una de ellas. Las áreas temáticas serán coordinadas por profesionales externos de relevante trayectoria quienes, junto con el Comité Académico del CLAD, integrarán el Comité Evaluador y seleccionarán las propuestas referidas a su respectiva área. Dichos coordinadores de área temática también asistirán a los paneles de su área y formularán un conjunto de conclusiones que serán expuestas en la sesión de clausura del Congreso.

1. Profesionalización, ética, integridad y sensibilidad social como pilares de la función pública del siglo XXI.
2. Evaluación, gestión de calidad e innovación como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas.
3. Gestión local y descentralización desde la perspectiva del desarrollo sostenible de ciudades.
4. Administración pública inclusiva: igualdad de género, juventud e integración de la discapacidad como base del desarrollo humano.
5. Derecho público, Derechos fundamentales y garantías jurídicas como elementos esenciales del Derecho a la buena administración.
6. Modelos de gestión y políticas públicas en el marco de los ODS y la Agenda 2030.
7. Gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia, la tecnología, la participación ciudadana, la colaboración y las redes sociales en la gestión pública.
8. Tendencias generales de reforma y modernización de la administración pública.

Paneles
Los paneles deberán referirse, obligatoriamente, a alguna de las ocho áreas temáticas y responder a los términos de referencia correspondiente al área.

Propuesta de panel
Para que un panel forme parte de la programación definitiva del XXIV Congreso, debió enviar su propuesta antes del **1 de abril**, a través del **Formulario de Propuesta de Panel**.

Toda propuesta de panel debía estar compuesta por:
Mínimo (*): 1 coordinador(a) + 2 panelistas, o bien
Máximo: 1 coordinador(a) + 3 panelistas
Una persona podía ser aceptada como coordinador en un solo panel, y como panelista, a lo sumo, en dos. Asimismo, es importante recalcar que cada una de las ponencias de la propuesta de panel debía ser distinta; no se aceptaron ponencias iguales.

La remisión de la propuesta de panel supone:
a) que los panelistas tengan la firme decisión de participar, con base a cierta previsibilidad de que podrá conseguir el debido financiamiento para su viaje;
b) el compromiso de que cada panelista preparará una ponencia inédita para el Congreso y la enviará al CLAD según las condiciones establecidas.

Teniendo en cuenta los criterios mencionados, el Comité Académico del CLAD junto con los Coordinadores de Área Temática hicieron una selección de las propuestas de paneles y, a partir del **31 de mayo**, el Comité Organizador del Congreso comunicó los paneles aceptados provisionalmente. Los resultados de la selección no son justificados. La aceptación definitiva estará condicionada a la recepción de al menos tres de las respectivas ponencias antes del **1 de julio**. Para la selección de paneles aprobados, se dará prioridad a aquellos paneles de conformación internacional y a los que tengan mejor coherencia entre el tema del panel y las ponencias individuales.

Ideas de gestión en 15 minutos (panel fast)
Consiste en una breve exposición durante media hora, en el cual dos oradores abordarán y analizarán sus temas ante el público asistente. Para este espacio, se seleccionarán propuestas con experiencias innovadoras que pudieran ser de interés para los participantes en el Congreso, con un formato diferente al tradicional que se ha utilizado hasta el momento.

Algunos detalles de esta modalidad:
1) El panel tendrá una duración total de media hora.
2) Cada panelista tendrá 15 minutos para hacer su exposición.
3) La fecha límite para el envío de su ponencia es el 15 de julio, y estas deben cumplir rigurosamente con las normas de presentación de documentos que han sido establecidas para este evento.

Ponencias
Las personas que enviaron su propuesta de panel antes del 1 de abril y fueron aprobadas por el Comité Académico, deben enviar su ponencia al CLAD antes del **1 de julio**.

Todo panelista debe presentar ponencia escrita. Las ponencias que presentarán los panelistas y coordinadores deben ser inéditas e individuales. A título excepcional se aceptarán documentos en coautoría; sin embargo, el CLAD considerará como ponente al autor que figure de primero

en el documento. Solo se aceptarán y publicarán las ponencias que cumplan rigurosamente con las **Normas de Presentación de Documentos**.

Las personas cuya participación esté prevista en el programa definitivo del XXIV Congreso, y que no se presenten a su respectivo panel, no podrán ser incluidas en la programación de los próximos dos Congresos del CLAD.

Documentos libres
Los asistentes libres que lo deseen podrán remitir un trabajo inédito e individual de su autoría para que sea incluido entre los documentos oficiales a publicarse en la memoria USB que se entregará durante el Congreso. Los mencionados trabajos no serán expuestos durante el evento, y para su admisión deberán:
a) enviar el Formulario de Propuesta de Documento Libre antes del **1 de junio**;
b) solo se aceptarán trabajos que cumplan rigurosamente las Normas de Presentación de Documentos y que sean recibidos por el CLAD antes del **1 de junio**;
c) estar referidos a alguna de las áreas temáticas especificadas para este Congreso;
d) el pago del arancel respectivo deberá recibirse antes del **31 de julio**.
Solo se recibirá un documento libre por persona.

Presentación de Libros
Las personas que tengan interés en difundir un libro de su autoría, publicado durante el año 2019, deberán cumplir con los siguientes requisitos:
a) enviar el Formulario de Propuesta de Libro antes del **1 de junio**;
b) remitir un ejemplar del libro a la siguiente dirección:
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Ref.: Libros a ser presentados durante el Congreso
Apartado 4181, Caracas 1010-A, Venezuela
c) el libro debe ser recibido por el CLAD antes del **1 de junio**.

Inscripción
Formulario de inscripción
Para inscribirse en el Congreso deberá completar el **Formulario de Registro**. A partir del 25 de octubre el formulario de registro estará deshabilitado y los pagos deberán realizarse directamente en la sede del Congreso.

Arancel
Todo participante en el Congreso (coordinador, panelista o asistente libre) debe pagar el respectivo arancel de inscripción.

	Tarifa con descuento (hasta el 1° de octubre)	Tarifa completa (después del 1° de octubre)
Asistentes libres	US$ 160	US$ 200
Coordinadores de paneles y panelistas	US$ 120	US$ 150
Miembros de la Asociación CLAD (*)	US$ 80	US$ 100
Estudiantes de licenciatura (**)	US$ 80	US$ 100

(*) Tarifa válida para los miembros de la Asociación CLAD 2019, afiliados antes del 1 de septiembre 2019.
(**) Todo estudiante que se encuentre cursando una carrera de pregrado o licenciatura, deberá obtener una carta firmada por el director de la escuela o el decano de la facultad respectiva, y remitirla al Comité Organizador (congreso@clad.org). Si el pago se efectúa durante el Congreso, el original de la mencionada carta debe ser entregada en el momento de la acreditación.

Formas de pago

a) Transferencia o depósito (*)

- US$

Cuenta Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo No. 0108278061 del Banistmo S.A. (SWIFT: MIDLPAPA), Dirección: Torre Banistmo. Av. Aquilino de la Guardia con Calle 49, Ciudad de Panamá, Panamá.

- Euros

Cuenta Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo No. 1700490263592811893169 del Banco Santander S.A. (IBAN: ES17 0049 0263 59 2811893169), Dirección: Atocha 55, Madrid, España.

(*) El costo de la transferencia debe ser asumido por el participante, de manera que el CLAD reciba el monto exacto del arancel.

b) PayPal
Pago con tarjeta de crédito a través del sistema PayPal.

d) Efectivo
En la sede del Congreso desde el 11 al 15 de noviembre.

Bajo ningún concepto se devolverá la cuota de inscripción.

Registro

En el lugar del evento **todos los participantes deberán acreditarse y solicitar su credencial**, condición indispensable para participar en las actividades del Congreso.

Información complementaria

Comité Organizador

Av. Ppal. de Los Chorros con Av. 6 (Corao), Casa CLAD, Urb. Los Chorros, Caracas 1071,
Apartado Postal 4181, Caracas 1010-A, Venezuela
Tel.: (58-212) 2709211
Fax: (58-212) 2709214
E-mail: congreso@clad.org
Twitter: @CLAD_Org
Facebook: clad.fb
Instagram: clad_org

Idiomas
Los idiomas oficiales del Congreso serán español, portugués e inglés. Para las conferencias plenarias se dispondrá de traducción trilingüe, y durante todo el Congreso, cuatro salones tendrán traducción español-portugués.

Traducción
Para tener acceso al equipo de traducción simultánea, el participante deberá consignar su documento de identidad original (no se aceptarán fotocopias), que se le será devuelto al finalizar la actividad.

Publicación de documentos oficiales
Las ponencias y los documentos libres serán incluidas en la memoria USB del Congreso que se entregará durante el evento. Posteriormente, los documentos serán divulgados en texto completo en el SIARE del CLAD.

El CLAD se reserva el derecho exclusivo de publicación de las ponencias y documentos libres en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, previa notificación al autor dentro de los seis meses siguientes al Congreso.

Acreditación de prensa
Los periodistas oficialmente designados para cubrir el Congreso deberán acreditarse a partir del lunes 11 de noviembre, a las 9 a.m. en la sede del evento, mostrando su identificación personal y la designación oficial.

Visa
Sugerimos contactar al consulado de Argentina en su país para verificar si necesita visa.

Revista del CLAD Reforma y Democracia

Índice Acumulado (Nos. 64 al 73)

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

Arenilla Sáez, Manuel. Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica. N° 67, Febrero 2017

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

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. Nº 65, Junio 2016

Bonsón, Enrique; Sonia Royo y Esther Cambra. Análisis del uso de Facebook a nivel municipal. Una aplicación a municipios españoles. N° 71, Junio 2018

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

Carreño Lara, Eduardo. Burocracia y política exterior: los nuevos desafíos de la práctica diplomática. Nº 65, Junio 2016

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 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

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 tributable del IVA: evidencia de diferenciación de los municipios de la costa portuguesa. N° 64, Febrero 2016

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 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. Nº 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

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

Franco Mayorga, Fabricio. Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú. N° 70, Febrero 2018

Filippim, Eliane Salete y Fernando Luiz Abrucio. Asociacionismo de base territorial: la alternativa de los consorcios públicos en Brasil. N° 64, Febrero 2016

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

Gilio, Andrés. Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. N° 66, Octubre 2016

Gomà, Ricard y Natalia Rosetti. Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio. N° 64, Febrero 2016

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

Jara Iñiguez, Irma. Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004-2014. N° 67, Febrero 2017

Larrouqué, Damien. ¿Qué se entiende por "Estado neoweberiano"? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. N° 70, Febrero 2018

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

Leyton Navarro, Cristian y Gianinna Muñoz Arce. Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. Nº 65, Junio 2016

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

López Chan, Oscar. Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo. N° 66, Octubre 2016

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

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

Montecinos, Egon. Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos. N° 72, Octubre 2018

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

Moreno Plata, Miguel. El agotamiento paradigmático del Estado neoliberal en América Latina: explorando la gobernanza para el desarrollo sostenible. N° 69, Octubre 2017

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

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

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

Quintanilla, Gabriela y José Ramón Gil-García. Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. Nº 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 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

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.

Rosas Arellano, Jarumy. El diseño de pensiones sociales en gobiernos locales de Iberoamérica. N° 71, Junio 2018

Russo, Nicolas Esteban y y Adrián Darmohraj. Colaboración público-privada en turismo. Capacidades institucionales en partenariados de gestión turística local en Argentina. Nº 65, Junio 2016

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

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

Sancho, David. El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción. N° 69, Octubre 2017

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

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

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

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

Villoria Mendieta, Manuel. El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática. Nº 65, Junio 2016

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

Zeraoui, Zidane y Fernando Rey Castillo Villar. La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano. Nº 65, Junio 2016

Revista del CLAD Reforma y Democracia

Registrada en:

American Society for Public Administration (ASPA). Estados Unidos
http://www.aspanet.org
Area de Archivo, Publicaciones, Biblioteca y Documentación. Ministerio del Interior. España
http://www.mir.es
Area de Estudios, Estrategias y Formación. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). España
http://www.femp.es
Area 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 Crispi 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 (FUNDAP). 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 Estudos. 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 Ciencias 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 Arístides 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 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 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 2019

La "Asociación CLAD" es un mecanismo de membrecía 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 en dólares, con base en la modalidad seleccionada para recibir la Revista del CLAD (impresa, US$ 110; o digital, US$ 90). 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 (2016 a 2018) de manera ininterrumpida. La Asociación otorga los siguientes beneficios:

a) Un Certificado de Membrecía.
b) Una Credencial.
c) Recepción de la **Revista del CLAD Reforma y Democracia** durante el año 2019 (el precio regular de suscripción por tres números impresos es de US$ 130 para América Latina y el Caribe, y US$ 150 para el resto del mundo).
d) Descuento del 20% respecto del precio de los libros que edita el CLAD.
e) Descuento del 50% en el arancel de inscripción para el **XXIV Congreso del CLAD** (únicamente a los afiliados antes del 1° de septiembre de 2019).
f) 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
(MODALIDAD SELECCIONADA): 1) IMPRESA ( ) O 2) DIGITAL ( )

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. Cheque no endosable a nombre del CLAD en US$, en Euros o en Bolívares.
3. 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: BSCHESMM.

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.

4. Depósito en Bolívares en la Cuenta corriente CLAD No. 0102-0105-52-00-0896809-2 del Banco de Venezuela.
5. 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 - www.clad.org

Revista del CLAD Reforma y Democracia

Formulario de suscripción año 2019

Apellidos: _____

Nombres: _____

Cargo: _____

Institución: _____

_____

Dirección: _____

_____

Apartado Postal: _____ Ciudad: _____

País: _____ Teléfono: _____

Fax: _____ E-mail: _____

Http: _____

La suscripción para el año 2019 comprende los Nos. 73, 74 y 75.

TARIFAS (Incluye importe de correo aéreo especial):

América Latina y el Caribe	**US$**	**130**
Otros Países	**US$**	**150**

(Ejemplar separado: US$ 45 - Números anteriores: US$ 25)

Los miembros de la Asociación CLAD 2019 reciben gratuitamente los números de la Revista que corresponden al año 2019.

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. Cheque no endosable a nombre del CLAD en US$, en Euros o en Bolívares.
3. Transferencia:
   - en US$ 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.
4. Depósito en Bolívares en la Cuenta corriente CLAD No. 0102-0105-52-00-0896809-2 del Banco de Venezuela.
5. 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 www.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 febrero, junio y octubre 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 la Revista. El envío se realiza por correo aéreo. Ejemplares adicionales pueden ser adquiridos por los interesados.

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*, Nº 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 74

Este ejemplar se terminó de imprimir en los talleres
de Arte-Tip, C.A.
Caracas, Venezuela
Septiembre de 2019.
Tiraje: 300 ejemplares.

CLAD
CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

74

Reforma y Democracia

"Un enfoque algorítmico de democracia alienta prácticas de despersonalización, fragmentación y disolución de la asunción de responsabilidad en el ámbito político."

Patrici Calvo

"La importancia de los *Labs* se mide en buena medida por su capacidad para crear escenarios donde se pueden producir situaciones que de otra manera sería difícil que se dieran."

Jorge Resina

"El empoderamiento de las mujeres en el sector público se ha asociado con menores niveles de corrupción y mayor gasto público orientado al desarrollo social."

Guadalupe del Carmen Briano Turrent

"La pregunta a la hora de analizar un banco de buenas prácticas, es si se explicitan y contextualizan los aspectos que específicamente serían transferibles en cada uno de los casos."

Nicolás Barbieri Muttis y Yolanda Fierro Fidalgo

"El enfoque de capacidades ofrece la posibilidad de ser utilizado como una herramienta para evaluar procesos sociales como la pobreza, aspectos esenciales del bienestar y calidad de vida."

Néstor L. Villegas L.

"Deben decidirse y diseñarse políticas e instrumentos que orienten al modelo educativo para que una estrategia de largo plazo para el desarrollo del país sea fructífera."

Ariel I. La Paz y Katherin Arrúa

"Los pactos sociales se utilizan para lidiar, dentro de un marco de cooperación y solidaridad, con conflictos de intereses relacionados a política pública."

Edgar Rodríguez Ríos

"La participación ciudadana fue una de las actividades con mayor impacto durante la elaboración de la política regional de turismo."

Iván Godoy Flores

CLAD