

Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP

"Educación Superior, el género en la administración pública".

Elida Sánchez Cruz, Cinthia Gerónimo Vázquez

"Los populismos y la gobernanza democrática".

José Manuel Canales Aliende, Adela Romero Tarín

"El sistema de gobernanza de la Alianza del Pacífico ¿Instrumento de la globalización o réplica adaptada a un mundo cambiante?".

Alfredo Benites

"La implementación de políticas públicas frente al paradigma neomanagerial".

Edgar Varela Barrios, Bairon Otálvaro Marín

"Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators".

Geert Bouckaert, Steven Van de Walle

Editorial Fundación Cinara.

Revista de Administración Pública del GLAP Volumen 2 | Número 3 | Jul - Dic 2018 | ISSN: 2590-6011 | RAP-GLAP

Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP



Comité Editorial

Christian Asinelli
Universidad Nacional San Martín, Argentina

Nuria Cunill Grau, Universidad de los Lagos, Chile

Freddy Mariñez Navarro
El Colegio de Jalisco, México

Boris Peña Fortes
Ministerio de Educación Superior, Cuba

Bianor Scelza Cavalcanti
Director Internacional de la Fundación Getulio Vargas, Brasil

Luis Solari
Universidad Católica Sede Sapientiae, Perú

Equipo Editorial

Edgar Varela Barrios
Editor en Jefe
Universidad del Valle, Colombia

Ruben Dario Echeverri Romero
Editor Asistente
Universidad del Valle, Cali, Colombia

Eleonora Alzate Tijerino
Coordinadora Editorial

Alma Victoria Parra Franz
Asistente Editorial
Diseño y diagramación

César Geronimo Rojas Alfonso
Asistente Editorial

**Soporte Editorial del International Institute
of Administrative Sciences (IIAS)**

Robert Fouchet, IIAS Publications Director
Fabienne Maron, IIAS Scientific Administrator
Sofiane Sahraoui, IIAS General Director

Editorial Fundación Cinara



Descripción

La Revista de Administración Pública del GLAP, es un vehículo de comunicación internacional, presentado en formato digital cuyo objetivo principal es la divulgación de documentos de investigación en las áreas de la administración pública y políticas públicas. Pretende ser escenario de debate de tendencias nacionales e internacionales, propiciando la reflexión sobre comparaciones de nuevas técnicas y enfoques con el fin de generar el diálogo entre académicos y profesionales.

RAP - GLAP recibirá contribuciones en español, inglés, francés y portugués. Contará con una sección de reseñas y noticias de actualidad de los congresos, diálogos y conferencias internacionales realizados por: el *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS), *Latin American Group for Public Administration* (LAGPA) y la *International Association of Schools and Institutes of Administration* (IASIA).

La revista está dirigida a investigadores de corta y larga trayectoria en los campos de estudio de la Administración Pública y organizaciones, así como dirigentes de empresas públicas y privadas, emprendedores, administradores de empresas y negocios y estudiantes de pregrado y posgrado de múltiples disciplinas.



Acerca del IIAS

International Institute of Administrative Sciences (IIAS) es una ONG con fines científicos establecida en 1930, cuya sede se encuentra en Bruselas, Bélgica.

El Instituto es una plataforma mundial que proporciona un espacio para intercambios que promueven el conocimiento y las prácticas para mejorar la organización y el funcionamiento de la Administración Pública y para garantizar que las agencias públicas estén en condiciones de responder mejor a las expectativas y necesidades actuales y futuras de la sociedad.

Proporciona así un foro donde se presentan y discuten experiencias prácticas y análisis teóricos de expertos (académicos y profesionales) en la administración pública de todo el mundo y de todas las culturas.

Para cubrir la diversidad de sus miembros, el IIAS ha establecido cuatro sub-entidades:

El GEAP (Grupo Europeo de Administración Pública).

La AIEIA (Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración).

El GLAP (Grupo Latinoamericano por la Administración Pública).

El GAAP (Grupo Asiático de Administración Pública).



Contenido

- 5** Editorial
Edgar Varela Barrios

Artículos de Investigación Científica

- 7** Educación Superior, el género en la administración pública
Higher education, Gender in Public Administration
Elida Sánchez Cruz, Cinthia Gerónimo Vázquez

Artículos de Reflexión

- 17** Los populismos y la gobernanza democrática
Populisms and democratic governance
José Manuel Canales Aliende, Adela Romero Tarín

- 26** El sistema de gobernanza de la Alianza del Pacífico ¿Instrumento de la globalización o réplica adaptada a un mundo cambiante?
The governance system of the Pacific Alliance: Instrument of globalization or an appropriate solution in a changing world?
Alfredo Benites

- 49** La implementación de políticas públicas frente al paradigma *neomanagerial*
Public policies' implementation against the new managerial paradigm
Edgar Varela Barrios, Bairon Otálvaro Marín

Reprint

- 61** Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators
Comparación de las medidas de confianza de los ciudadanos y de satisfacción de los usuarios como indicadores de 'buena gobernanza': dificultades para vincular los indicadores de confianza y satisfacción
Geert Bouckaert1 & Steven Van de Walle

- 72** Reseñas de Libros y Publicaciones

- 74** Eventos Académicos

- 80** Instrucciones a los Autores



El GLAP consolida reflexión latinoamericana sobre administración pública y afianza vínculos internacionales

El Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP), por sus siglas en inglés LAGPA, constituye una iniciativa regional en la cual participan miembros de toda América Latina. En el año 2018, el GLAP participó en múltiples eventos internacionales, con el fin de aportar en el campo de la administración pública, a los desarrollos nacionales y regionales.

En el mes de junio, en la capital de Túnez, en el marco del Congreso Internacional del IIAS, de acuerdo con las misiones respectivas de AGPA, MENAPAR, AAPAM y LAGPA y con el espíritu de promover, mejorar y garantizar conjuntamente el alto nivel y la práctica de la administración pública en sus respectivas regiones, estas cuatro organizaciones firmaron un *Memorandum of Understanding* (MoU), para organizar conjunta y anualmente una conferencia del Diálogo Sur-Sur (SSD) que comenzará en 2019. En esta ocasión, el presidente del LAGPA, fue representado por la profesora Eleonora Alzate Tijerino, Coordinadora Editorial de la revista RAP-GLAP.

A finales del mes de julio se llevó a cabo la conferencia conjunta IASIA-LAGPA, bajo el tema: “Globalización, territorios e integración”, en estrecha colaboración con SERVIR, Autoridad Nacional del Servicio Civil de Perú y la Universidad Católica Sedes Sapientiae. En las sesiones del LAGPA realizadas durante la conferencia conjunta, y durante la primera sesión, se avanzó en la reflexión sobre políticas públicas de lucha contra la corrupción y la transnacionalización de prácticas ilegales en América Latina, desde los mecanismos de gobernanza, no solo a nivel de cada Estado sino de cooperación entre los gobiernos para contrarrestar estas prácticas.

En una segunda sesión, los neopopulismos y modelos de gobernanza conformaron el tema de análisis del Grupo, teniendo en cuenta que América Latina y el mundo asisten a un renacimiento de corrientes populistas que se presentan como representantes de ideales neo-conservadoras, neo-socialistas, y algunas plantean ideologías de carácter ecléctico, “anti políticas” que reivindican administraciones y visiones de corte gerencialista.

Y en su tercera sesión, se trató el asunto de la integración comercial con el propósito de discutir de manera crítica y sistemática, todos aquellos procesos de liberalización comercial y de apertura económica acaecidos en América Latina en los años recientes, después de los noventa, y que se han establecido bajo el diseño y la implementación de políticas públicas comerciales que impactan el comercio de estos países.

Así mismo, en octubre del presente año, se selló una alianza entre el LAGPA, expresión regional del *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS-IIISA) y el gobierno de Palestina. Además de estrechar lazos con diversos líderes académicos palestinos e instituciones locales, se firmó un *Memorandum of Understanding* (MoU) donde se manifiesta la buena voluntad para establecer futuras coo-

peraciones en el ámbito de formación de profesionales en el área de administración pública y acordar aspectos relativos a la organización de una mesa redonda con ministros de diversos países de América Latina, en Ramala, Palestina, prevista para el año 2019.

La comisión del LAGPA conformada por el profesor Carlos Ortiz, economista PH. D en Economía de *London School Of Economics*, y el Secretario Ejecutivo del LAGPA, Analista de Sistemas, César Rojas Alfonso, visitó la Escuela Nacional de Administración de Palestina (PNSA) y el Consejo General de Personal de Palestina.

Durante el encuentro se cumplió una entrevista privada con el Presidente de Palestina, excelentísimo Dr. Mahmoud Abbas quien manifestó su complacencia con la visita de los representantes del LAGPA y se refirió igualmente a la situación de ocupación de Palestina, la importancia de formar a sus funcionarios públicos, y su disposición a colaborar con los países amigos.

A principios del mes de noviembre, el LAGPA participó en el “XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Guadalajara, México, junto a representantes del IIAS y de la Universidad La Verne (USA) y de la Fundación Getulio Vargas (Brasil), en el panel “Gobernanza y desarrollo en el marco de los ODS y la Agenda 2030: las dimensiones internacionales de la administración pública”.

El próximo año será también de grandes propósitos para el Grupo Latinoamericano por la Administración Pública. Se cumplirá la Conferencia GLAP 2019, participaremos en el Congreso de IIAS-Lien 2019 (*IIAS-Lien 2019 Conference*) que será organizado conjuntamente por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y la Universidad Tecnológica de Nanyang, Singapur. Posteriormente, el GLAP se hará presente en la Conferencia IASIA 2019 que tendrá lugar en Lisboa, Portugal, y se realizará en colaboración con el ISCTE-*Instituto Universitário de Lisboa*.

Queremos resaltar que la Revista RAP-GLAP arribó a su tercera edición y aprovechamos la oportunidad para agradecer a todos los autores de Colombia, España, Francia, México y muy especialmente al Dr. Geert Bouckaert, presidente del IIAS y al Dr. Steven Van De Walle.

Edgar Varela Barrios
Editor en Jefe
Presidente del GLAP



Educación Superior, el género en la administración pública

Higher education, Gender in Public Administration

ELIDA SÁNCHEZ CRUZ¹, CINTHIA GERÓNIMO VÁZQUEZ²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 25/09/2018

Revisado: 17/10/2018

Aceptado: 28/11/2018

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de las características del personal que ocupa los puestos directivos y subdirecciones académicos en los Institutos Tecnológicos de Educación Superior de la Zona Centro de México (ITESM) con un método cuantitativo para describir el género, el nivel académico y área de formación. Los resultados demuestran que a) a pesar del bajo nivel académico de los hombres, en su mayoría son ellos los que ocupan los puestos de direcciones y subdirecciones, b) a pesar de que el área de formación de los tecnológicos es en exactas, los directivos tienen una formación en humanidades principalmente, y c) los subdirectores académicos se caracterizan por tener una formación en el área de exactas.

Palabras clave: Educación superior, Perspectiva de género, Administración pública, Tecnológicos.

Abstract

This work aims to perform an analysis of the characteristics of the staff that occupies the dean and academic assistant positions in the Technological Institutes of Higher Education of the Central Zone of Mexico (ITESM) with a quantitative method to describe the sex, the academic level and training area. The results show that a) despite the low academic level of men, they occupy the positions of deans and academic assistants, b) despite the area of technologies is in mathematics, deans are mainly trained in the area of humanities and c) academic assistants are mainly trained in the area of Mathematics.

Keywords: Higher education, Gender perspective, Public administration, Technological.

Introducción

Entre los países que promueven políticas de género sobre sale como una característica compartida que, cuando las políticas se implementan adecuadamente, existen mejores niveles de crecimiento y desempeño en el desarrollo económico y social de sus habitantes. México al interactuar con diversos países y ser miembro de Organismos Internacionales como la ONU, se ha visto obligado a formar parte de tratados que promueven la perspectiva de género, el empoderamiento de las mujeres y la no violencia en contra de las mismas. Así, no es de extrañarse que, al interior del país, también se cuente con políticas e iniciativas para que las mujeres alcancen niveles de vida comparados con los hombres en

¹ Profesora-Investigadora, Estudios internacionales, El Colegio de Veracruz, Xalapa, México. Doctor Educación, University of Western Ontario, Canadá. e-mail: esanche@alumni.uwo.ca

² Estudiante de Maestría en Estudios Internacionales, El Colegio de Veracruz, Xalapa, México.

Como citar: Sánchez Cruz, E., y Gerónimo Vázquez, C. (2018). Educación Superior, el género en la administración pública. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(3), 7-16.

cuanto a acceso a la salud, la educación y puestos de toma de decisiones.

En este contexto internacional y nacional que fomenta la perspectiva de género en México, es necesario analizar el fenómeno que se presenta en los puestos de toma de decisiones en la educación superior; ya que es en esta institución donde se innova, se promueve y se busca desarrollar un pensamiento crítico entre los estudiantes, mismos que serán los profesionistas a corto y largo plazo de un país. La información que aquí se presenta se divide en marco teórico, metodología, discusión y resultados y finalmente, la conclusión. Los resultados pueden servir a trabajadores de la administración pública, la educación y académicos que deseen averiguar el impacto que tiene la perspectiva de género en los puestos de las instituciones de educación superior.

Marco teórico

En este apartado se habla de la perspectiva de género, políticas, los institutos tecnológicos y el nivel profesional en México para poder establecer el marco político que acompaña a las iniciativas, conocer en qué consisten los tecnológicos de educación superior y cómo se reconoce el nivel profesional dentro del país.

Políticas con perspectiva de género

México, como parte del vaivén que lleva consigo la globalización, forma parte también de tratados internacionales de entre los que sobresalen la Carta de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención en Contra de Toda Forma de Discriminación en Contra de las Mujeres (CEDAW), la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; mismos que están diseñados para la sana convivencia, la paz y un desarrollo óptimo entre hombres y mujeres.

Los tratados anteriores también comparten la característica de promover una perspectiva de género a nivel internacional para mejorar la calidad de vida, acceso democrático a puestos políticos y cerrar las brechas de género que existen con su contraparte masculina. La firma y ratificación de tratados internacionales a favor de las mujeres obliga a países como México, a asumir responsabilidades en cuanto a los derechos y libertades básicas en todos los ámbitos de la vida pública y cotidiana. A tal grado que, la perspectiva de género ha logrado institucionalizarse para promover el fomento a diálogos, cursos y talleres en los que la temática está presente con el fin de pasar del diálogo a la implementación de iniciativas a favor de una equidad entre hombres y mujeres.

Además, a nivel Constitucional en el Artículo 4 se exige al Estado un comportamiento activo para promover la igualdad entre hombres y mujeres; por lo que el Estado Mexicano, a lo igual que las instituciones sociales deben asumir la responsabilidad de promover y garantizar la igualdad, al mismo tiempo de empoderar a las mujeres a través de la educación, el empleo, puestos políticos y salud, entre otros (ONU-Mujeres, 2015). Por lo tanto, se debe reforzar la posición de las mujeres en todo ámbito de su vida social.

Asimismo, tomando como eje el ámbito educativo sobresale en las Instituciones de Educación Superior la *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*, que hace hincapié en dar prioridad a la participación de las mujeres en cinco ejes de acción: la sensibilización, el diseño curricular, la investigación y difusión, la cultura institucional y la coordinación interinstitucional. En México, la iniciativa de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior se materializó a través de la Red Nacional de Enlaces Académicos de Género para introducir la perspectiva en los niveles profesionales de la Educación (Palomar Vereá, 2005).

También, la perspectiva se ve reflejada en un Acuerdo de colaboración entre el Inmujeres y la

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) para el establecimiento de planes, programas y proyectos que fortalezcan la perspectiva en instituciones educativas (Palomar Vereá, 2005). Por consiguiente, es de esperarse que se vea reflejada en la educación y que en la misma se promueva un empoderamiento hacia las mujeres y una lucha para eliminar la discriminación a nivel educativo, laboral y profesional.

La perspectiva de género describe situaciones y necesidades en las que los seres humanos viven en el ámbito institucional, educativo y económico como es el caso de los puestos directivos en los tecnológicos de la zona centro de México, con la posibilidad de colaborar en la modificación de estructuras patriarcales (Iglesias, 2015). Es decir, el empleo de la perspectiva de género posibilita una redistribución equitativa de las actividades productivas y reproductivas, porque es “una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias entre mujeres y hombres se dan, más que por su determinación biológica, por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos” (Inmujeres/PNUD, 2007, p. 13).

Bajo esta perspectiva, además del establecimiento de políticas en los diversos países del mundo, son necesarios los estudios que observen la implementación e impacto que las políticas de género tienen en la sociedad, para posteriormente establecer criterios de crecimiento y desarrollo a nivel nacional. Por ejemplo, se puede ver que en 2018, 77.5 de cada 100 hombres y 43.75 de cada 100 mujeres participaban en actividades económicas debido a factores como la discriminación en las prácticas de contratación, remuneración, movilidad y ascensos en contra de las mujeres (Inmujeres, 2018). En el espacio público, un estudio del UNDP (2017) encontró que únicamente un 18% de las mujeres en México tiene cargos de ministras dentro de la Suprema Corte de la Nación; mientras que sólo el 14% lo cubrieron las mujeres como alcaldesas en las elecciones de 2016.

Además, de acuerdo a algunos estudios, la discriminación es la razón principal de la ausen-

cia de mujeres en puestos de toma de decisiones (INEGI, 2017). En otros estudios se encontró que las mujeres enfrentan condiciones más desfavorables que los hombres en cuanto a empleos porque: a) se concentran en las labores domésticas de sus hogares y no perciben salarios (CNDH, 2018), b) se encargan de las ocupaciones con los salarios más bajos, como por ejemplo de limpieza (CNDH, 2018), c) existe un mayor número de mujeres en trabajos informales y de menor calidad (OCDE, 2017).

La CNDH (2018) en un estudio de instituciones de administración pública federal encontró que de 47 lugares investigados solo 29 tenían un porcentaje mayor al 40% con mujeres en los mandos superiores y medios lo que se puede entender en la implementación de la perspectiva de género sustantiva entre hombres y mujeres. Pero, el mismo estudio reportó que las mujeres en puestos de mando en contraposición con el total del personal femenino no son representativas, ya que existía un alto número de mujeres en los puestos más bajos (CNDH, 2018). Así, se puede hablar de un favorecimiento hacia los hombres en términos de movilidad profesional y acceso a mejores oportunidades de empleo (Inegi-Inmujeres, 2016).

Finalmente, a pesar de tener mejores niveles de escolaridad, las mujeres no cubren los puestos más altos en la toma de decisiones en el trabajo (CNDH, 2018; OCDE, 2017); es decir, los hombres cubren los altos puestos con todo y que su nivel educativo sea menor. La misma situación se repite en estudios relacionados con la administración pública en la educación entre los que sobresalen la limitada presencia de mujeres en direcciones o subdirecciones (Guzmán, 2017; OIT, 1998) y problemas para ejercer el poder (Beard, 2018; Novo, Cobo y Gayosso, 2011; Zabludovsky, 2007).

Institutos Tecnológicos de Educación Superior (TES)

Los TES tienen una sólida tradición que data desde hace más de 65 años y sobresalen por ser instituciones de producción tecnológica de exce-

Tabla 1. Carreras que se ofertan en los ITESM y área de formación

| Área | Carrera | Cantidad | % | Total % |
|--------------------------|------------------|----------|-----|---------|
| Exactas | Ingeniería | 35 | 85 | 87.5 |
| Exactas | Arquitectura | 1 | 2.5 | |
| Económico administrativo | Contador público | 1 | 2.5 | 10 |
| Económico administrativo | Gastronomía | 1 | 2.5 | |
| Económico administrativo | Administración | 1 | 2.5 | |
| Económico administrativo | Turismo | 1 | 2.5 | |
| Biológicas | Biología | 1 | 2.5 | 2.5 |
| | Total | 41 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Registro Nacional de Profesionistas, <https://www.cedulaprofesional.sep.gob.mx>

lencia en México (Subsecretaría de Educación Superior, 2018). Sin embargo, el órgano regulador se creó hasta julio de 2014 bajo el nombre de Tecnológico Nacional de México (DOF, 23 de julio de 2014) y tiene a su cargo las 266 instituciones que existen distribuidas en los 32 estados de la República (Subsecretaría de Educación Superior, 2018). A nivel nacional, los tecnológicos ofrecen estudios de licenciatura y posgrados a 521, 105 estudiantes (TECNM, 2018a).

Los TES se dividen a su vez en 126 federales y 134 descentralizados (o estatales), cuatro Centros Regionales de Optimización y Desarrollo de Equipo (CRODE), un Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica (CIIDET) y un Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CENIDET). Se ofrecen las carreras de ingeniería (35), arquitectura (1), Contador Público (1), Gastronomía (1), Administración (1), Biología (1) y Turismo (1); es decir, carreras principalmente en las áreas de exactas y económico-administrativo (Tabla 1). Al revisar las áreas de formación dentro de los ITESM se encontró que el 87.5% pertenecen al área de exactas, 10% al área de económico-administrativo y 2.5% al área de biológicas (Tabla 1).

Los TES definen como parte de su visión: “Ser uno de los pilares fundamentales del desarrollo sostenido, sustentable y equitativo de la nación. (TECNM, 2018b, p. 4) y como parte de su misión “Ofrecer servicios de educación superior tecnológica de calidad, con cobertura nacional, pertinente y equitativa, que coadyuve a la

conformación de una sociedad justa y humana, con una perspectiva de sustentabilidad (TECNM, 2018b, p. 3). Con base en lo anterior, los TES promueven un desarrollo equitativo, justo y humano para su población académica, administrativa y estudiantil. También se incluye una perspectiva de género que estipula:

Promover la igualdad de oportunidades en el acceso y promoción del empleo, la prevención del hostigamiento sexual y la no discriminación entre hombres y mujeres; a través del desarrollo de acciones afirmativas y/o a favor del personal, con el propósito de mantener un ambiente de trabajo armonioso y favorecer la equidad de género. (TECNM, 2018c, p. 1)

Así, los TES cuentan con una política de equidad de género que destaca la igualdad en oportunidades y la no discriminación en todos los sectores de la vida académica. De esta manera, se empalma el desarrollo equitativo, la justicia, la humanidad y la no discriminación entre hombres y mujeres dentro de los TES de la zona centro de México.

Nivel profesional en México

Las principales instituciones, escuelas, hospitales, organismos gubernamentales, e instituciones privadas se conducen a través de profesionales formados para realizar una actividad determinada, resolver conflictos, gestionar negocios, o curar enfermedades (Programa para la cohesión social en América Latina, 2017), por lo que el nivel profesional es esencial para el fun-

cionamiento de una sociedad. En México, para que un ciudadano pueda presentarse como profesional debe completar su formación académica y cumplir con los requisitos de titulación para obtener el grado de profesional.

En términos profesionales existe una diferencia entre egresados y titulados; la primera recibe el nombre de pasante y se caracteriza por haber acreditado todas las materias de una carrera determinada, lo cual significa que, a pesar de tener la formación académica, no es apto para desempeñarse como profesionista. En la segunda, además de cumplir con la acreditación de las materias, se establece que se completó la obtención del grado profesional con la titulación. Arce (1993) sugiere que el proceso de titulación se efectúa principalmente con un trabajo de investigación conocido como tesis y se defiende ante un sínodo en un examen profesional.

El artículo 5° de la Constitución Mexicana establece que para el ejercicio profesional es necesaria la obtención de un título académico y cédula profesional; es así que la propia Ley exige a un médico, odontólogo, abogado, ingeniero y profesor entre otros, la exhibición de documentos para ejercer la profesión (Quiroga Anguiano, 2015) bajo el entendido de que se presenten como profesionistas y que la sociedad pueda confiar en su trabajo.

El título se hace oficial a través del Registro Nacional de Profesionistas que concede un número de identificación único y válido en el país. La Cédula Profesional se ha hecho esencial para conducirse y laborar como profesional en todas las áreas del desarrollo (Programa para la cohesión social en América Latina, 2017), porque es el único documento que corrobora la obtención de un grado a través de la transparencia e información pública (OEA, 2013). Las cédulas profesionales de todo titulado son públicas a través de un sistema de consulta ciudadano disponible en: <https://www.cedulaprofesional.sep.gob.mx/cedula/presidencia/indexAvanzada.action>. La página de internet proporciona información como: número de cédula, profesión, nombre, género, año de expedición e institución.

Metodología

Esta investigación tomó como objeto de estudios a los ITES por ser instituciones públicas que cuentan con una visión, misión y promoción de políticas a favor de la justicia, la humanidad y la perspectiva de género. También se eligieron a los ITES por ser instituciones educativas de alto rendimiento y formadores de profesionistas con una amplia experiencia y reconocimiento a nivel nacional.

Para la realización de la investigación se utilizó un método cuantitativo descriptivo que, de acuerdo a Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio (2014), busca especificar propiedades, características, rasgos y perfiles de un grupo o población para su análisis. El objetivo fue realizar un análisis de las características del personal que ocupa los puestos directivos y subdirecciones académicas en los ITESM es decir Guanajuato (4), Hidalgo (3), Jalisco (13), México (14), Michoacán (14), Morelos (11), San Luis Potosí (4), Tlaxcala (1) y Zacatecas (7) con un total de 57 tecnológicos con base al sexo, el nivel académico y área de formación.

Para la recolección de datos (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014) se utilizaron fuentes primarias (UNSW Sydney, 2018), ya que proporcionan información de primera mano en relación a un evento y período de tiempo determinado. Además de que las personas descritas muestran una mediación mínima entre el documento oficial y el aquí descrito. En el estudio se investiga el sexo, nivel académico, área de estudios y puesto en el grupo de directivos y subdirectores académicos de los tecnológicos a través de la página oficial de cédulas profesionales.

La recolección de datos estuvo dividida en cuatro partes. En la primera parte se descargó el directorio telefónico de los ITESM descentralizados disponible en la página del Tecnológico Nacional de México (TECNM, 2018d). En la segunda parte, se delimitó a los participantes de la región de la zona centro de México y se corroboró la información con las páginas de cada uno de las 57 instituciones de educación superior. Poste-

riormente, se elaboró un cuadro de información con los nombres completos de las personas en puestos directivos y subdirecciones académicas. Cabe mencionar que en uno de los ITESM no cuentan con el puesto de subdirección académica. En la tercera parte, se realizó una búsqueda con los nombres del personal de los ITESM en el Registro Nacional de Profesionistas para obtener información específica de los puestos mencionados. Finalmente, se hizo una comparación de datos (Tonon, 2011; Pérez, 2007).

Discusión y resultados

En esta sección se describe el contexto institucional y educativo que hace evidente la necesidad de redistribución equitativa de actividades en los puestos más altos de los tecnológicos en la zona centro de México. Los resultados reflejan una tendencia significativa de hombres a ocupar puestos directivos con 43 hombres y 14 mujeres en los ITSM, lo que refleja un 75% y 25% respectivamente. A pesar de la diferencia numérica, el resultado también puede interpretarse como una presencia sustantiva de las mujeres en puestos directivos en la zona (Gráfica 1).

En las subdirecciones académicas, los resultados se inclinan nuevamente a favor de los hombres con 47 hombres y 9 mujeres lo que representa un 84% y 16% respectivamente, Gráfica 2. Como se hizo alusión con anterioridad, en uno de los tecnológicos que se investigó no existe el cargo de subdirección académica desde el año de 2014, por lo que el dato no pudo registrarse en los resultados.

Tanto a nivel de direcciones como de subdirecciones existe una mayor tendencia masculina en ambos puestos (Gráfica 3), con 43 hombres en los puestos de direcciones y 47 en las subdirecciones académicas; mientras que las mujeres por su parte ocuparon 14 direcciones y 9 subdirecciones.

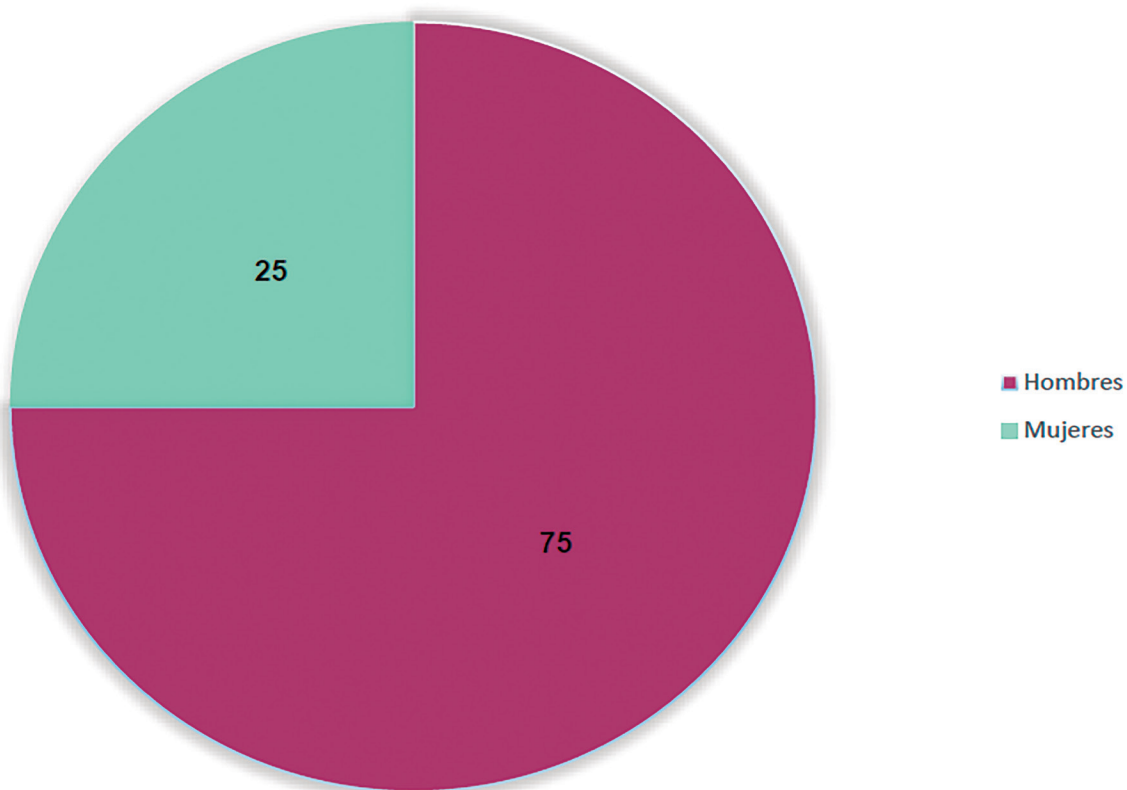
Ahora, en referencia al nivel académico de los puestos directivos se encuentra que cuatro directores no cuentan con cédula profesional, lo que refleja un 9% del total de la zona centro; el porcentaje de hombres con nivel de Maestría es

de 35%; mientras que el 56% de los directores posee nivel de licenciatura. Las mujeres por su parte, el 50% de ellas tiene nivel de maestría, le sigue el nivel de licenciatura con 43% y finalmente un 7% con doctorado. Es decir, en la zona centro, todas las mujeres cuentan con nivel académico mientras que existe un porcentaje de 9% de hombres que no cuentan con la cédula profesional necesaria para desempeñarse en puestos públicos (Tabla 2).

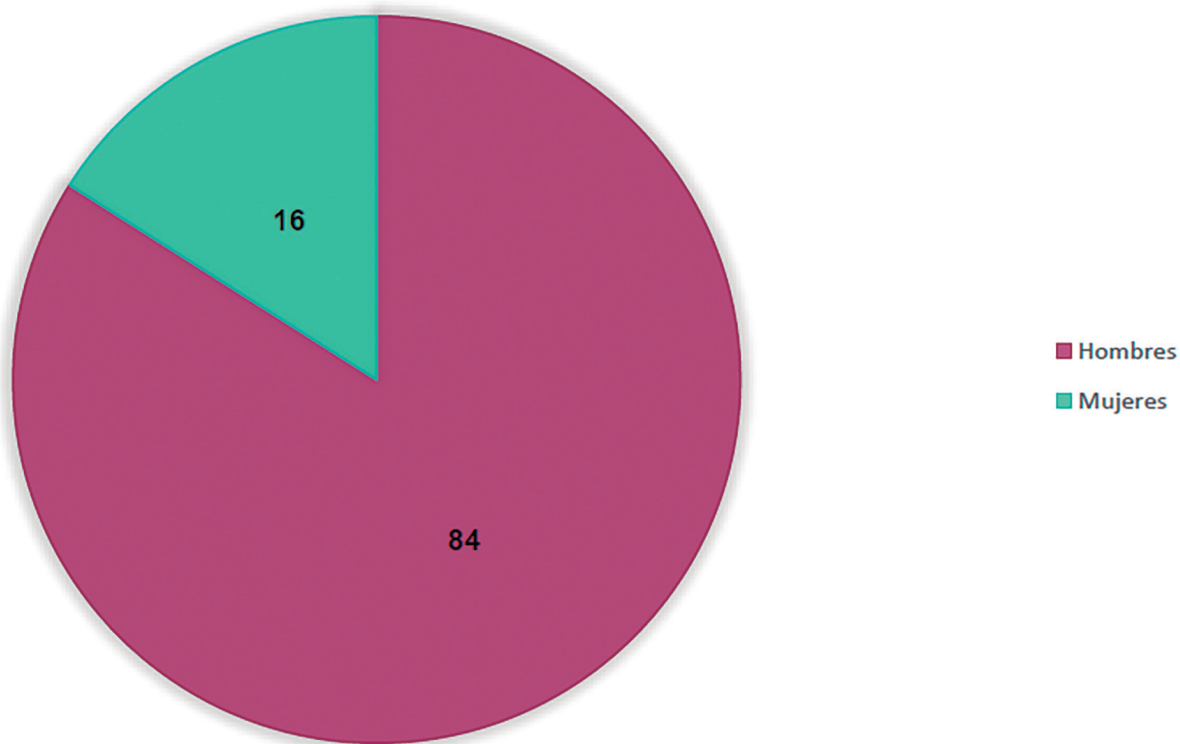
La tabla 2 demuestra que la mayoría de los hombres en puestos de subdirección cuentan con nivel de licenciatura con un 21%, seguido del nivel de maestría con 16%, a continuación, un 19% sin cédula y finalmente un 2% con doctorado. Las mujeres por su parte tienen en su mayoría el nivel de licenciatura con un 56%, y finalmente el nivel de maestría con un 44%. Por lo que se puede afirmar que las mujeres siguen teniendo un nivel académico superior que su contraparte masculina en los puestos de subdirecciones al comparar los niveles de maestría y licenciatura (Tabla 3).

En lo que respecta al área de formación, la mayoría de los directores cuenta con un área de formación en humanidades con un 37%, seguida del área de exactas con un 30%, económico-administrativo 14%, biológicas 11% y sin cédula 9% (Tabla 3). Las mujeres por su parte, en su mayoría poseen grados del área de humanidades con un 43%, con el mismo porcentaje están económico-administrativo y exactas con 28.5%, y ninguna en biológicas (Tabla 4). Por lo tanto, la mayoría de los y las directoras poseen títulos en áreas de humanidades.

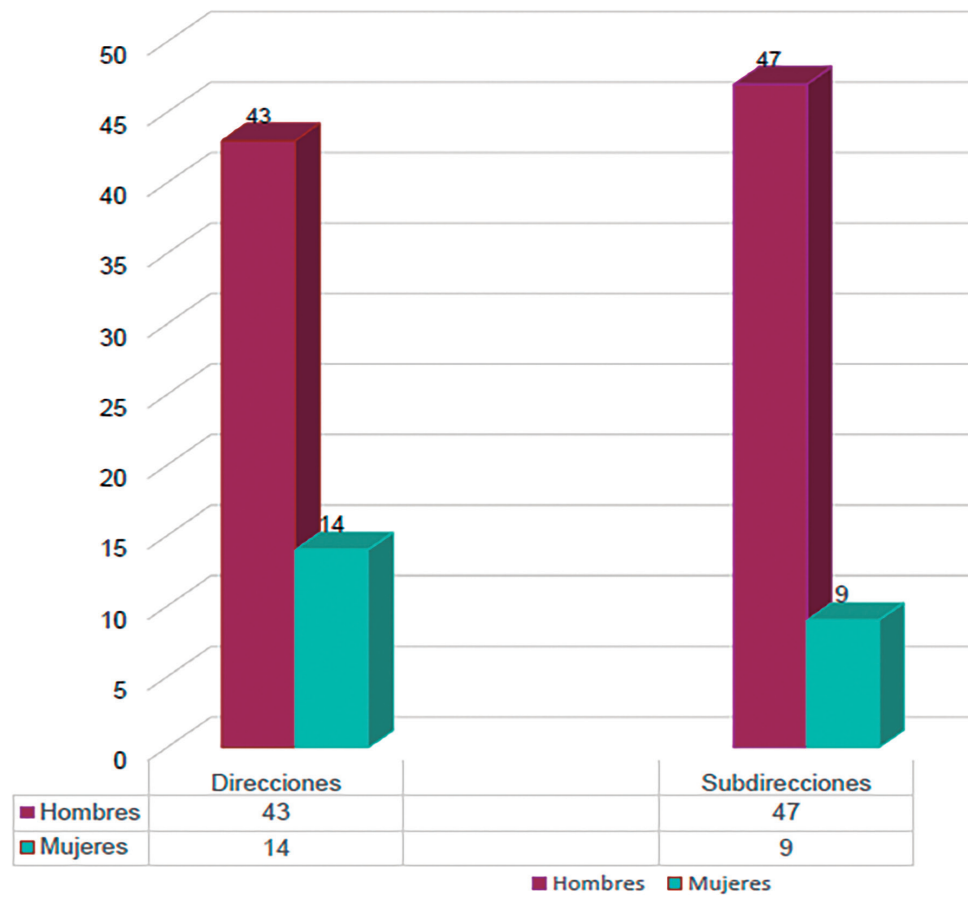
En referencia al área de formación de los subdirectores el 64% coinciden con una formación en exactas, le siguen los subdirectores sin cédula profesional con 19%, en económico administrativo fueron 11%, seguidos por 4% en humanidades y 2% en biológicas (Tabla 5). Para las mujeres en puestos de subdirección, los resultados muestran que el 45% tienen una formación en exactas, seguidas de económico administrativo, y finalmente humanidades con 22% (Tabla 5). Sobresale que la formación predominante en los



Gráfica 1. Distribución por sexo de los directivos de los ITESM.
Fuente: Elaboración propia con datos de los ITESM y de la Secretaría de Educación Pública (2018).



Gráfica 2. Distribución por sexo de los subdirectores académicos de los ITESM.
Fuente: Elaboración propia con datos de los ITESM y de la Secretaría de Educación Pública (2018).



Gráfica 3. Distribución por sexo de los puestos directivos y subdirectivos.
Fuente: Elaboración propia con datos de los ITESM y de la Secretaría de Educación Pública (2018).

| Tabla 2. Nivel académico de directores | | | | |
|--|---------|-----|---------|-----|
| | Hombres | % | Mujeres | % |
| Sin Cédula | 4 | 9 | 0 | 0 |
| Licenciatura | 24 | 56 | 6 | 43 |
| Maestría | 15 | 35 | 7 | 50 |
| Doctorado | 0 | 0 | 1 | 7 |
| Total | 43 | 100 | 14 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de los ITESM y de la Secretaría de Educación Pública (2018).

| Tabla 3. Nivel académico de subdirectores | | | | |
|---|---------|-----|---------|-----|
| | Hombres | % | Mujeres | % |
| Sin cédula | 9 | 19 | 0 | 0 |
| Licenciatura | 21 | 45 | 5 | 56 |
| Maestría | 16 | 34 | 4 | 44 |
| Doctorado | 1 | 2 | 0 | 0 |
| Total | 47 | 100 | 9 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública (2018).

Tabla 4. Área de formación de directores

| Área | Hombres | % | Mujeres | % |
|--------------------------|---------|-----|---------|------|
| Sin Cédula | 4 | 9 | 0 | 0 |
| Humanidades | 16 | 37 | 6 | 43 |
| Económico-administrativo | 6 | 14 | 4 | 28.5 |
| Exactas | 13 | 30 | 4 | 28.5 |
| Biológicas | 5 | 11 | 0 | 0 |
| Total | 43 | 100 | 14 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública (2018).

Tabla 5. Área de formación de subdirectores

| Area | Hombres | % | Mujeres | % |
|--------------------------|---------|-----|---------|-----|
| Sin cédula | 9 | 19 | 0 | 0 |
| Humanidades | 2 | 4 | 2 | 22 |
| Económico administrativo | 5 | 11 | 3 | 33 |
| Exactas | 30 | 64 | 4 | 45 |
| Biológicas | 1 | 2 | 0 | 0 |
| Total | 47 | 100 | 9 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública. (2018).

puestos de subdirección académica es en exactas tanto para hombres como para mujeres (Tabla 5).

Por lo tanto, los y las directoras de los ITSM, en su mayoría, no poseen cédulas profesionales afines a las carreras que se imparten dentro de las instituciones, por el contrario, tienen una formación en humanidades (Tabla 1 y 4); también se destaca que en los puestos de subdirección académica la formación en el área de exactas tanto de hombres como de mujeres es predominante (Tabla 5), área que predomina en los ITES. Los resultados coinciden con otros estudios (INEGI, 2017; Martínez, 2014) en los que el género es más importante que el nivel académico o el área de formación.

Destaca también que un gran porcentaje de hombres cubre el puesto en direcciones y subdirecciones académicas sin una cédula profesional para desempeñarse en instituciones de educación superior públicas estatales; así, los resultados demuestran que por lo menos los participantes de este estudio no cuentan con requisitos básicos profesionales a pesar de ser centros de alto nivel educativo y de larga trayectoria. Las mujeres por su parte, todas presentaron un nivel educativo

mínimo de licenciatura tanto a nivel de direcciones como de subdirecciones académicas.

Conclusión

En un país en el que se promueven políticas a favor de la equidad de género en todo tipo de institución pública gracias a marcos internacionales y nacionales, es trascendental el estudio de cómo se integran los puestos de toma de decisiones en las instituciones educativas. La conclusión de este estudio es que no se implementa la perspectiva de género en la administración pública de los ITESM de la zona centro de México en cuanto a los puestos de direcciones y subdirecciones. También, predomina un sesgo hacia el lado masculino que se demuestra con un porcentaje más alto de hombres a pesar de tener menores niveles de educación en comparación con las mujeres.

Se recomienda realizar estudios cualitativos en cuanto al tipo de liderazgo que efectúan las mujeres como directoras y subdirectoras, estudios en otras zonas del país, comparaciones entre los sistemas estatales y federales, y analizar el fenómeno de falta de cédulas profesionales en los puestos directivos y subdirecciones académicas.

Agradecimiento

Las autoras agradecen la participación de Giovanni Landa Morales en la elaboración de las tablas 1 y 2.

Referencias

- Arce, A. (1993). Diferencias entre egresados titulados y no titulados del área de ciencias exactas de la UADY en relación con variables académicas, laborales, económicas y administrativas. *Educación y ciencia*, 2(8), 11-20.
- Beard, M. (2018). *Mujeres y poder. Un manifiesto*. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/viewFile/59717/4564456547494>.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2018). *Estudio sobre la igualdad entre mujeres y hombres en materia de puestos y salarios en la administración pública federal (APF) 2017*. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-igualdad-20180206.pdf>. Descargado (12/09/18)
- Diario Oficial de la Federación. (2014). *Decreto que crea el Tecnológico Nacional de México*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5353458
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación* (5ª ed.). Ciudad de México, México McGrawhill.
- Iglesias, R. (2015). *Impulso de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Madrid, España: Ediciones Nobel.
- INEGI/INMUJERES. (2016). *Mujeres y hombres en México, 2016*. Recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2016.pdf
- Inmujeres/PNUD. (2007). *ABC de género en la administración pública*. Ciudad de México, México: Inmujeres y PNUD.
- Inmujeres. (2018). *Indicadores básicos*. Recuperado de http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?IDTema=6&pag=1).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tercer trimestre de 2017. Indicadores de género para población de 15 años y más*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- Martínez, D. (2014). El poder en las relaciones de género desde la perspectiva de las mujeres. *Enfermería Actual en Costa Rica*, (27), 1-20.
- Novo, A., Cobo, M., y Gayosso, L. (2011). La participación en política de la mujer: un estudio de caso. *Revista de sociología e política*, 19(38), 187-232.
- ONU-Mujeres. (2015). *Los derechos políticos de las mujeres y cómo defenderlos*. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/derechos%20poli%C3%ACTicos%20de%20las%20mujeres.pdf?la=es&vs=4038>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *La búsqueda de la igualdad de género. Una batalla cuesta arriba*, París, Francia: OECD.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2013). *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. Toronto, Canadá: Departamento para la Gestión Pública Efectiva.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1998). Mujeres en puestos directivos: son pocas las elegidas. *Revista de la OIT*, (23), 6-36.
- Palomar Vereza, C. (2005). La política de género en la educación superior. *Revista de Estudios de Género*, (21), pp. 7-43.
- Pérez, A. (2007). El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes. *Revista de la Universidad de Pittsburgh*, 1.2, 34.
- Programa para la Cohesión Social en América Latina. (2017). *Guía para educación superior. La ética profesional y tu compromiso ciudadano*. Recuperado de http://www.sii.cl/destacados/sii_educa/contenidos/docentes/jovenes/27-OP-201405295056.pdf
- Quiroga Anguiano, K. (2015). Que reforma el artículo 243 del Código Penal Federal. *Gaceta Parlamentaria*, (4242-IV).
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2018). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569
- Tecnológico Nacional de México (TECNM). (2018a). *Institutos Tecnológicos*. Recuperado de (<http://www.tecnm.mx/informacion/institutos-tecnologicos-de-mexico>)
- Tecnológico Nacional de México (TECNM). (2018b). *Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Serdán*. Recuperado de <http://itsciudadserdan.edu.mx/nosotros/>
- Tecnológico Nacional de México (TECNM). (2018c). *Política de equidad de género*. Recuperado de <http://www.tecnm.mx/informacion/politica-de-equidad-de-genero>
- Tecnológico Nacional de México (TECNM). (2018d). *Directorio telefónico de los IT's descentralizados*. Recuperado de (http://sitio.tecnm.mx/reportes/directorio_descentralizados.php?str=6492d38d732122c58b44e3fdc3e9e9f3)
- Tonon, G. (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales. *Kairos, revista de temas sociales*, 15(27), 1-12.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2017). *La democracia paritaria en México: avances y desafíos*. Recuperado de http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/la-democracia-paritaria-en-mexico--avances-y-desafios.html)
- UNSW SYDNEY. (2018). *Primary and secondary sources*. Retrieved from <https://www.library.unsw.edu.au/study/information-resources/primary-and-secondary-sources>
- Zabludovsky, G. (2007). Las mujeres en México: trabajo, educación superior y esferas de poder. *Revista política y cultura*, (28), 9-41.



Los populismos y la gobernanza democrática

Populisms and democratic governance

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE¹, ADELA ROMERO TARÍN²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Reflexión

Recibido: 03/08/2018

Revisado: 14/09/2018

Aceptado: 28/11/2018

Resumen

El presente texto aporta una serie de reflexiones sobre el fenómeno del nuevo populismo a partir de una metodología cualitativa descriptiva, estructurando su contenido en 6 epígrafes. En primer lugar, se desarrolla la operativización del concepto populismo avanzando progresivamente en su concepto antagónico, principalmente, el paradigma de la gobernanza democrática desde un enfoque plural y complejo, hasta las conclusiones y la bibliografía consultada para la realización del mismo. Durante los últimos años, el populismo es el resultado de la crisis de la democracia representativa y de la desafección política de la ciudadanía. Además, hay una serie de hechos que en nuestra opinión favorecen de forma notable el populismo, entre ellos son: los efectos de la crisis económica, la progresiva exclusión social, el empobrecimiento imparable de las clases medias, la trivialización de la política, etc. Por este motivo, la finalidad este artículo es reflexionar sobre el peligro para la democracia que el populismo representa en todas sus manifestaciones y modalidades, y la necesidad de fortalecer e impulsar a la democracia a través del paradigma de la gobernanza democrática, lo cual significa, la preeminencia de la sociedad civil, Tercer Sector y de la ciudadanía, y su participación en los asuntos públicos para reclamar transparencia, rendición de cuentas y cultura y valores de lo público para lograr un avance hacia la democracia de calidad.

Palabras clave: Crisis de la democracia, Gobernanza, Participación ciudadana, Populismo.

Abstract

This text provides a series of reflections on the phenomenon of the new populism from a descriptive qualitative methodology, structuring its content in 6 epigraphs. In the first place, the operationalization of the populism concept is progressively progressing in its antagonistic concept, mainly, the paradigm of democratic governance from a plural and complex approach, to the conclusions and bibliography consulted for its realization. During the last years, populism is the result of the crisis of representative democracy and the political disaffection of citizenship. In addition, there is a series of facts that in our opinion favor populism in a remarkable way, among them are: the effects of the economic crisis, the progressive social exclusion, the unstoppable impoverishment of the middle classes, the trivialization of politics, etc. For this reason, the purpose of this article is to reflect on the danger to democracy that populism represents in all its manifestations and modalities, and the need to strengthen and promote democracy through the paradigm of democratic governance, which means, the pre-eminence of civil society, the Third Sector and citizenship, and their participation in public affairs to demand transparency, accountability and public culture and values in order to achieve progress towards quality democracy.

¹ Profesor Catedrático, Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante, España. Abogado, Politólogo, Sociólogo, Universidad Complutense de Madrid, España, Economista, Universidad Pontificia de Comillas (ICADE), España, Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, España. Director del Grupo de Investigación permanente "Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas" (OLAPPC), Universidad de Alicante, España. e-mail: jm.canales@ua.es

² Profesora Ayudante, Universidad de Alicante, España. Socióloga, Doctora en Derecho en el programa de Estudios Políticos y Constitucionales, Universidad de Alicante, España. Secretaria, Grupo de Investigación permanente "Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas" (OLAPPC), Universidad de Alicante, España. e-mail: adela.romero@ua.es

Keywords: Crisis of democracy, Governance, Citizen participation, Populism.

Breve introducción y planteamiento general

El contenido esencial de este texto analiza las limitaciones que pueden darse a la hora de abordar un tema tan complejo y poliédrico como es el populismo en el marco de la gobernanza democrática.

Para ello, el artículo indaga a partir de un conjunto de reflexiones generales, de carácter teórico, sobre las expresiones del populismo. Entre ellas, centra su atención en los elementos de la participación y de la educación ciudadana como unas de las posibles soluciones.

Además, consideramos que las temáticas del populismo, y de los distintos modelos de gobernanza, son temas actuales que deben integrarse en un marco o visión más amplia que las resultantes de la crisis de la democracia representativa y de la necesidad de una democracia de calidad, entendiendo que la democracia es ante todo una utopía o cosmovisión, que ha sufrido altibajos a lo largo de un proceso dialéctico de la historia, y es la expresión del control del poder, de la representación y de la participación ciudadana, todo ello en un nuevo contexto caracterizado actualmente por ser básicamente: a) volátil; b) incierto; c) cambiante; d) ambiguo; e) internet dependiente; f) plural; y g) complejo.

Por otro lado, cabría resaltar que el paradigma de la gobernanza comenzó a estudiarse a finales del siglo pasado. Por dicho motivo, este modelo de gobierno necesita ampliarse y enriquecerse algo más, sin perjuicio de su desarrollo y de su fortalecimiento frente al peligro del populismo.

Entre otros autores, el modelo de gobernanza es descrito como un nuevo modelo de gobernar, o estilo de gobierno, que se aleja del paradigma tradicional, y propone la cooperación y la colaboración entre gobiernos, administraciones y actores no gubernamentales en el nuevo hacer de la hechura de las políticas públicas (Zurbriggen, 2011). Además, junto a la anterior propuesta, se debe señalar la ofrecida por Pierre y Peters

(2000), los cuales entienden la gobernanza como la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad.

En cuanto al populismo, al igual que los modelos de gobernanza, hay distintas modalidades y visiones del mismo, aunque existan ciertas tendencias o tipologías que a continuación pondremos de manifiesto. El populismo no es un fenómeno nuevo, es por ello que algunos autores lo denominan como un proceso continuador, adaptado a los tiempos presentes, de ahí lo de neopopulismo.

Ahora bien, entre otros ha señalado Garrigues Walker que: “seamos, en cualquier caso, conscientes de dar por descontado que se vuelva a dirigir la vigencia del sistema democrático y despreocupado de los riesgos que nos amenaza sería injustificable. Estamos viviendo un ambiente mundial extremadamente complejo y peligroso que está poniendo de manifiesto la fragilidad de nuestras convicciones” (Garrigues Walker, 2018, p. 3)

Pero esta necesidad de desarrollar y afianzar la democracia, no es sólo una cuestión esencialmente política, sino también económica, ya que la realidad actual nos ha demostrado como señala entre otros, Piketty (2014), que la desigualdad y la creciente exclusión social son variables desestabilizadoras del mundo actual, y por ello se hace necesario más que nunca el establecimiento de reglas del juego estables que aseguren un crecimiento económico rápido y compartido. El aumento de la riqueza de un país no supone una garantía para la consecución de estos tres hechos fundamentales: a) la distribución justa personal y territorial de la renta; b) el aumento de la productividad; y c) el incremento de los salarios.

Por tanto, la visión y la posición inicial es que la gobernanza democrática sea una expresión y praxis de la democracia, y sobre todo una respuesta a los populismos actuales, eliminando y controlando factores que puedan ayudar a justificar las acciones de los populismos, recordando que la autocracia implica la ausencia de necesi-

dad de la transparencia y control, que genera la irresponsabilidad y la falta de autocritica.

Las diferencias entre democracia y autocracia son sustanciales en su visión y praxis, según Albright (2018) “cuando un dictador abusa de su poder, no se le puede parar por ningún medio legal. Cuando una sociedad libre falla, seguimos temiendo la capacidad –por la vía del debate público y la selección de nuevos representantes- de remediar tales deficiencias. Aún estamos a tiempo de escoger un buen candidato. Esta es la ventaja de la democracia, que deberíamos reconocer y mantener” (Albright, 2018, p. 149)

Por tanto, el contexto actual de la sociedad del conocimiento, basado en las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC's), se focaliza en éstas como instrumentos que pueden cooperar y facilitar eficazmente la tarea de la gobernanza democrática, si se emplea adecuadamente. Cabe recordar, que no son fines en sí mismo, sino medios cambiantes y renovables frente a los procesos sociales de cambio e innovación.

Por otro lado, el estado actual ha dejado de ser único y centrípeto, ya que en él operan diversas fórmulas de descentralización política y administrativa. Además, es plural, diverso, y compuesto de varias instituciones políticas y administrativas, quiénes a su vez, en su interior sufren procesos importantes de transformación y modernización. En este sentido, entre otros, está lo señalado al respecto por Oszlak (2018) sobre la situación actual de los estados que “no se prestan fácilmente a un etiquetado político, cualquiera que sea la variable con la que se pretende caracterizar. La dimensión y la variedad de sus ámbitos de intervención no permite considerarlo como un estado mínimo de la ortodoxia noventista” (Oszlak, 2018, p. 1). Vemos pues, que no hay un solo modelo universal de estado, y tampoco por ello hay un único modelo o estilo de gobernabilidad.

Conforme a lo señalado por Rosanvallon (2012) “uno de los temas principales hoy, no sólo es el de la pasividad en el escaso atractivo de la política para las personas, si no el de la impolítica. Término que identifica una falta de compren-

sión de los problemas ligados a la organización del mundo en que vivimos” (Rosanvallon, 2012, p. 8).

Otro fenómeno destacable, es el malestar que la política puede producir. Ahora bien, este malestar presente no es nada casual ni reciente, si no que tiene sus raíces en la década de los 80 del siglo pasado, entre otros, para Judt (2016), la “gran parte de lo que hoy nos parece natural, data de la década de 1980; la obsesión por la creación de riqueza, el culto a la privatización y al sector privado, las crecientes diferencias entre ricos y pobres, y sobre todo la retórica que los acompaña, en una admiración acrítica por los mercados no regulados, el desprecio por el sector público, la ilusión del crecimiento infinito (2016, p. 23-24) (...) la inseguridad engendra miedo, y el miedo unido al cambio, a la decadencia, a los extraños y a un mundo ajeno está destruyendo la confianza y la interdependencia en la que se basan las sociedades actuales” (Judt, 2016, p. 29). Además, “a lo largo de los últimos años, otros elementos han ido marcando el camino del auge de los populismos, lo que ha ido configurando la cultura actual, como por ejemplo; el antropocentrismo moderno; la reducción de la racionalidad a la evidencia o la idea de una visión del proceso reducible al crecimiento ilimitado cuyas consecuencias se han dejado notar en distintas esferas de la vida social, económica y política” (Caamaño, 2018, p. 32)

Metodología

Este artículo responde a un enfoque metodológico de tipo cualitativo, lógico e inductivo, ya que los datos que presenta no son de medición numérica para descubrir o afinar preguntas e interpretarlas, además explora y describe para posteriormente proponer y generar reflexiones. Las fuentes empleadas son tanto digitales, indicadas en el apartado de bibliografía, como en formato papel, en sus diferentes formatos; capítulos de libro, libros y artículos de revista, de autores internacionales y nacionales de reconocido prestigio en este campo de estudio.

Los populismos

Los antecedentes próximos del actual populismo

Se dan ciertas similitudes y concordancias hoy en el populismo, si bien en contextos diferentes históricos, con la sociedad existente en Europa tras la Primera Guerra Mundial y antes de la Segunda. La crisis política de ese periodo produjo el nacimiento de los populismos de la época; el fascismo, el nazismo, el anarquismo y el comunismo básicamente, resultado de la grave crisis económica y de los altos valores de desempleo de la década de los años 20 y 30 del pasado siglo.

Durante esa época se criticó a los partidos políticos, al parlamento, etc. y a aquellas propuestas alternativas a la democracia neoestamental, populista y corporativa; todo ello estructurado sobre un mensaje apocalíptico de la situación, proponiendo como alternativas; la retórica, la utópica y la mesiánica de los líderes carismáticos o salvadores.

Respecto a los antecedentes del populismo, queremos también citar lo expresado por Simeoni (2016), en relación al pensamiento orteguiano al afirmar que: “es necesario especificar el término hiperdependencia, junto al de democracia morbosa, porque ambos términos son conceptos claves del pensamiento de Ortega para comprender la crisis de la democracia actual. Las derivas populistas de las nuevas derechas, pero también en algunos casos de la inseguridad radical, confirman la intuición de Ortega. La crisis del hombre medio y su mediocridad determinan a su vez, la nueva democracia post-ideológica moderna, la forma democrática de los partidos que ya no representan a las masas, y ni mucho menos a la clase media. Precisamente por eso usan, impropriamente, el término pueblo: como en espejo en el que de forma vanidosa poder reflejarse. Eso pone de manifiesto, en realidad, sus límites y sus ambiciones personales” (Simeoni, 2016, p. 61).

El populismo contemporáneo

Actualmente este fenómeno es precedente del populismo primitivo; si bien hoy su visión, contenido, praxis, y contexto no es exactamente similar, como se verá seguidamente.

Existen numerosas democracias, pero muchas se han ido transformando emergiendo el populismo en todo el mundo con características derivadas de los distintos contextos y territorios. Así encontramos en el ámbito europeo, en naciones pertenecientes a la Unión Europea, como: Reino Unido, Alemania, Francia, Holanda, Hungría, Polonia, España, etc.; y en los antiguos países de la órbita soviética, en los que sólo hay democracias formales, como son los casos de: Macedonia, Albania, Croacia, Serbia, etc.; también en los países árabes que han eliminado el proceso de la llamada primavera árabe como Turquía, Argelia, Túnez, Libia, etc.; en países asiáticos como: Indonesia, Birmania, India, Pakistán, Ceylán, etc. en América Latina, encontramos países como: Bolivia, Venezuela, Ecuador, etc. y por último en Estados Unidos.

Se ha señalado como una característica esencial del populismo actual, la idea de que “la ideología se ha sustituido por la identidad: una identidad compleja, fragmentada y narcisista” (Donofrio y Cabrero Blasco, 2015, p. 24).

“Il populismo è un concetto che da qualche tempo sta riscuotendo una crescente attenzione da parte degli studiosi. Ma come accade per ogni moda scientifica (...) i termini si sono inflazionati” (Von Beyme, 2002, p. 119). A su vez, para este autor, los estudios académicos sobre el populismo, se han clasificado según cuatro tipologías o tendencias, a saber: a) la ideológica y propagandística; b) la personal y la del liderazgo; c) la técnica; y d) la mediática.

Si el populismo fue en sus antecedentes una manifestación del mundo y de la cultura agraria y tradicional, hoy en el contexto de la globalización es pleno y totalmente urbano. El populismo surgió en la actualidad como una respuesta o alternativa peligrosa a la crisis de la democracia

representativa y participativa, manifestándose en base a unos planteamientos holísticos e ideológicos diferentes de contenido, que no responden a un total uniformismo de sus manifestaciones siendo las más destacadas las siguientes: “a) narcisista; b) emocional; c) utópico; d) xenófobo; e) nacionalista, con la idea de un enemigo común y culpable de todos los problemas existentes; f) cesarismos; y g) con una visión uniforme y cohesionada de la sociedad, sin consideraciones, ni aceptación de la diversidad social y cultural. Su ideología no es individualista, sino comunitarista y populista o de masas, y utiliza términos y tópicos marxistas, aunque no lo sea propiamente, y no crean en los partidos políticos tradicionales” (Otero Novas, 2007, p. 19-20).

El populismo no es propiamente una ideología, sino sobre todo, es una estrategia y unas técnicas para la conquista del poder. Si éste tiene alguna ideología aparente, en realidad no se conoce, porque carece de un carácter permanente y consistente.

El populismo ha sido caracterizado entre otros, por Villacañas (2015), como “un fenómeno actual complejo, plural cambiante y postmarxista; que implica una teoría política comunitarista del pueblo; y que busca en la retórica de sus líderes carismáticos la hegemonía. Este además, sustituye el concepto de pueblo por el de nación; y sus aportaciones son críticas y retóricas, pero sin soluciones alternativas concretas, y su ideal a lograr es la denominada democracia popular, para lo que pretende crear nuevas instituciones públicas y fomentar los movimientos de masas” (Villacañas, 2015, pp. 43-44)

El populismo además hoy aparece unido a la desigualdad social y al nacionalismo, como ha señalado entre otros Felipe González (2013) exponiendo que “la sociedad no aguantará permanentemente un desarrollo que suponga un incremento de las distancias, y de las desigualdades sociales. Si alguien persiste de forma egoísta en este tipo de crecimiento, pondrá en crisis el modelo (el suyo propio) y abrirá la puerta a cualquier demagogo populista o “salvador de la patria” dispuesto a demolerlo por la vía rápida (...)

los impactos de la crisis están haciendo crecer el nacionalismo centroeuropeista, ese virus destructor de Europa tan virulento a lo largo del siglo XX (González, 2013, pp. 162-163).

Ese neopopulismo nacionalista europeo aparece unido también a la eurofobia y al euroescepticismo, y busca enemigos foráneos culpables. Es, en cierta forma, la repetición y la actualización del viejo dilema nazi de inspiración schimianiana, “de amigo o enemigo”.

Para Colomé (2017) existen una serie de síntomas de la fractura-ruptura de la política democrática, que conducirían al populismo que serían las siguientes: a) política-espectáculo; b) política-reality show; c) exclusión del más débil; d) respuestas inmediatas vía twitter; e) prioridad de manipulación en tiempo real de las emociones; f) información-internet sin contraste; g) falsas noticias planetarias; h) marginación de las estructuras de la democracia de los partidos y del parlamento (Colomé, 2017, pp. 22-23)

El mismo autor antes citado también ha resaltado un conjunto o batería de indicadores característicos hoy del populismo, y que serían los siguientes: “a) rechazo de los profesionales de la política, llamados en España casta y en EEUU establishment; b) simplificación dicotómica; c) antielitismo; d) emociones versus racionalidad; e) oportunismo; f) imprevisibilidad económica; g) demagogia; h) democracia directa frente a democracia representativa; i) desconfianza de las instituciones públicas existentes; j) diálogo directo entre la dirección del movimiento y la base social; k) fuerte voluntad de movilización; l) retórica nacionalista; m) liderazgo caudillista; n) apelación al pueblo” (Colomé, 2017, p. 22)

Otra manifestación y efecto a nivel mundial del nacionalismo populista es el militarismo y el armamentismo. La relación entre los miembros de los movimientos y/o los partidos políticos populistas es muy informal, de tuteo y camaradería, que recuerda inevitablemente la camaradería del fascismo y comunismo, aunque con un olvido de las elementales normas de protocolo y respeto mutuo. También, en estos se produce una ruptura entre los vínculos formales e informales, y entre lo personal y lo institucional.

El lenguaje del populismo a su vez, tiene un contenido simplista y retórico, como instrumento de la comunicación popular pretendiendo la hegemonía política mediante el logro de una hegemonía cultural nueva. Esta retórica, junto al comportamiento de sus líderes carismáticos, narcisistas y mesiánicos, recuerdan a los movimientos populistas de los años 20 y 30, como se ha señalado precedentemente, siendo el contenido de los discursos: inconcreto, emocional, y escasamente pragmático, pretendiendo así la manipulación y la infantilización de las masas.

Cabe también señalar, que cuanto más avance y triunfe el neoliberalismo económico como modelo y régimen, y cuanto más pierda consistencia el sistema democrático y calidad, mayores posibilidades de desarrollo y triunfo tendrán los populismos. El miedo, la inseguridad política y económica buscan una salida fácil a través de un salvador.

El populismo tiene además, un contenido maniqueo manipulando al pueblo, buscando siempre un enemigo exterior como único responsable de la situación. Critica al sistema político pretendiendo conquistarlo y colonizarlo para después imponerse y destruirlo.

A su vez, este fenómeno estudiado, en nuestra opinión, se ve favorecido también hoy, por una serie de hechos y factores entre los que destacarían los siguientes: a) la desintermediación fruto del exceso de la sociedad digital que produce el debilitamiento de la relación entre partidos políticos y ciudadanía; b) el poder manipulador y falseador en ocasiones de los medios de comunicación social; c) la debilidad y la desestructuración de la sociedad civil; d) el proceso de simplicidad y trivialización del contenido de los mensajes de los medios de comunicación, de las instituciones, y de los líderes políticos; e) la fragilidad de la cultura cívica; f) la existencia de sistemas educativos y tecnocráticos carentes de programas de filosofía y de humanidades que no favorecen a la democracia y a la reflexión; y g) el empobrecimiento progresivo de las clases medias.

El populismo desprecia la cultura cívica y no respeta las reglas de la democracia y del Estado de Derecho, sino que las desacredita de forma consciente, continua y deliberada, para engañar a las masas a través de su propaganda política intentando ocupar el poder democrático para luego destruirlo. Pretendiendo además, el clientelismo burocrático frente a la meritocracia. Su concepción es la de la soberanía popular, no la de la soberanía nacional, por lo que no deberán existir instituciones intermedias como los partidos políticos. Por tanto, su praxis política es de relación directa con el pueblo, sin los partidos políticos, y al margen y por encima de las instituciones.

Por otro lado, el populismo a veces tiende a magnificar el papel y la utilidad de los referéndum, para así sustituir a la representación y a la deliberación parlamentaria. Estas consultas populares, son sin duda positivas y útiles, pero nunca pueden ser una alternativa sustitutiva de la real democracia representativa. Su utilización continua supondría el traspaso de la adopción de decisiones al pueblo, sobre todo, en cuestiones muy complejas mediante preguntas muy simples. Esta praxis implicaría la ausencia de la exigencia de responsabilidades directas a los gobernantes, y su traspaso de forma genérica al pueblo como sujeto abstracto e inconcreto. Una democracia y un gobernanza del modo anterior se convertirían en impunes, y por tanto no serían una auténtica democracia.

Actualmente el populismo, en EEUU, ha reaparecido con peculiares características, junto al presidente Trump, al que entre otros, la ex-Secretaria de Estado Madeline Albright, no ha dudado en calificar de fascismo, diciendo entre otras cosas lo siguiente: “(...) los fascistas son figuras carismáticas. Saben moverse bien entre las candilejas de la política, socaban los centros de poder y la legitimidad de sus rivales, se alimentan de las divisiones internas de la sociedad, prometen que solo ellos son capaces de arreglar el país y con bastante frecuencia se alzan con el poder de un modo, no del todo legal” (Albright, 2018, p. 26).

El populismo y los Derechos Humanos

Los derechos humanos constituyen no sólo una manifestación, sino sobre todo, un requisito esencial de la democracia y del Estado de Derecho. No obstante, éstos para el populismo, a veces suponen un obstáculo para lograr sus fines, y por ello los ignoran o los vulneran, con la pretensión añadida de que esta actuación es legítima para el pueblo. La dignidad de las personas y sus derechos se supedita a la soberanía popular y a la voluntad de su líder.

El populismo dado su carácter xenófobo, racista y nacionalista se manifestará en contra de una sociedad multicultural y pluralista, postulando políticas públicas nacionales, limitadoras de la migración y de la igualdad de oportunidades en su sociedad.

También, en ocasiones dado el carácter machista de su ideología, el populismo se opondrá a la garantía y a la igualdad de los derechos de la mujer y de los homosexuales.

La Gobernanza democrática

La crisis de la democrática representativa es mundial y múltiple a partir de la década de los años noventa, del pasado siglo, generando una visión pesimista que se expandía peligrosamente. El principal representante de esta perspectiva fue Fukuyama (1992) a través de su obra “El fin de la historia y el último hombre”, en la que justifica la vuelta a la tecnocracia y el fin de las ideologías. Por el contrario, este autor y otros, han reconocido posteriormente que no hubo tal fin, ni tal transformación de la sociedad, sino que al contrario, surge como alternativa, positiva y utópica, el paradigma de la gobernanza.

Este nuevo modelo de gobernanza democrática supone una visión dinámica y relacional del gobierno, propia y adecuada a nuestro momento histórico.

El diccionario de la lengua de la Real Academia Española (RAE, 22 ed.) define así la gobernanza: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, institucional duradero, pro-

moviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía”. De esta definición en nuestra opinión, cabría señalar básicamente lo siguiente: a) es una manera pero no la única de gobernar, que se vincula implícitamente con la democracia; b) es un arte o manera de gobernar y por tanto supone una praxis y no un modelo cerrado y definitivo, sino que además sería adaptable y flexible a cada contexto histórico; c) implica un desarrollo complejo económico, social e institucional, que podría sintetizarse en un desarrollo integral u holístico, faltando la mención hoy tan relevante del desarrollo sostenible; y d) se habla del equilibrio, y por tanto, de la complementariedad del Estado o sector público, la sociedad civil y el mercado de la economía, superando estos tres aspectos complementarios, la visión clásica y obsoleta de la dicotomía entre lo público y lo privado.

Quizás en esta definición, además de incluir de forma expresa el desarrollo sostenible como desafío social actual, también habría que añadir, que la gobernanza es en última instancia un medio o instrumento para el logro del “derecho del Buen Vivir” de las personas.

La gobernanza tiene a su vez, una dimensión territorial muy amplia y variada; desde el ámbito local hasta el mundial o cosmopolita, e implica en su desarrollo los siguientes aspectos y principios: a) buen gobierno abierto y transparente; b) ética y valores públicos; c) calidad de la democracia; d) evaluación del gobierno y de la administración pública; y e) exigencia de responsabilidades a través de la rendición de cuentas.

Si bien existe en la doctrina una cierta unanimidad respecto al concepto y modelo teórico de gobernanza, la realidad en su praxis ha sido muy diferente, pues es un modelo teórico con múltiples tendencias, manifestaciones y particularidades ya que se refiere a un “arte” de gobernar, por lo que cabe señalar variadas formas de ejecución y de expresión.

Otro aspecto destacable de la gobernanza democrática, es sobre todo, la participación en ella de diversos actores e instituciones, algunos de ellos nuevos, como; los movimientos socia-

les, el Tercer Sector o la sociedad civil organizada, con un notable grado de interdependencia y complementariedad entre ellos. La gobernanza se convierte así en proceso complejo, relacional, interdependiente e interactivo basado en la colaboración.

La OCDE (2003) vinculó la gobernanza con los elementos de la transparencia y la rendición de cuentas, explicando que entre los principios ampliamente aceptados de “buena gobernanza”, se encuentran: la transparencia, la rendición de cuentas, y la equidad en las relaciones con los ciudadanos, incluidos los mecanismos de consulta y participación; servicios eficientes y efectivos; leyes y reglamentos claros, transparentes y aplicables; consistencia y coherencia en la formulación de políticas; respeto por el Estado de Derecho, y altos estándares de comportamiento ético. Estos principios representan la base sobre la cual construir un gobierno abierto que sea más accesible, receptivo y transparente en sus operaciones.

El papel de la sociedad civil fruto de la gobernanza implica ante todo la necesidad de que esta sea fuerte y bien estructurada, lo cual supondrá además una superación del precedente dualismo antitético, de lo público versus lo privado. Aparece ahora como relevante el papel de la sociedad civil y del Tercer Sector. Lo público, a partir de ahora, no sólo es lo estatal. Esto es un nuevo factor relevante a destacar.

Los distintos modelos y visiones de la gobernanza se han intentado positivar en una serie de códigos o textos, entre ellos destacaríamos el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001) y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno (2006).

A su vez, de los distintos textos, documentos y escritos en Europa se pueden señalar de forma sintética como los doce Principios de una buena gobernanza democrática los siguientes: 1). elecciones con una representación y participación justa; 2). la capacidad de reacción y protesta; 3). la eficiencia y la eficacia; 4). la apertura y la transparencia; 5). el Estado de Derecho; 6). un comportamiento ético; 7). las competencias y

las capacidades; 8). la innovación y la apertura de espíritu ante el cambio; 9). la sostenibilidad y la orientación a largo plazo; 10). una gestión financiera sana; 11). los derechos humanos, la diversidad cultural y la cohesión social; y 12). la obligación de rendir cuentas.

Breves conclusiones

Una democracia plena, de calidad, responsable, deliberativa, representativa, reflexiva y participativa, es sobre todo, la alternativa frente al populismo actual, ya sea de derechas o de izquierdas. Por este motivo la democracia debe garantizar una adecuada gobernanza que de garantía eficaz de los derechos humanos.

Además de los principios enumerados de la buena gobernanza, es necesario un desarrollo integral, sostenible, redistributivo y completo, donde el papel de la economía y del mercado sean complementarios del sistema político, y nunca sustitutivos del mismo.

Es cierto que la democracia representativa está en crisis, pero no está desaparecida, sino más bien, necesita adaptarse y fortalecerse frente a la realidad social actual, porque la inseguridad e incertidumbre unidas a la graves crisis económicas acontecidas, han generado miedo, inestabilidad y temor ante los cambios, lo que motiva la búsqueda de soluciones populistas con una visión cortoplacistas y fáciles.

Para ello el modelo o paradigma de la gobernanza debe impulsar los elementos de; participación ciudadana, para fomentar la deliberación, el diálogo y el consenso; la transparencia y la rendición de cuentas, para medir, valorar y legitimar las decisiones de nuestros representantes políticos; e inculcar en nuestras sociedades valores y cultura de lo público.

Referencias

- Albright, M. (2018) *Fascismo. Una advertencia*. Barcelona, España: Paidós.
- Caamaño, J. M. (2018). *La Tecnocracia*. Madrid, España: Ed. Sal Terrae y Universidad Pontificia de Comillas.
- Colomé, G. (2017). *La Cataluña insurgente*. Barcelona, España: Carena.

- Donofrío, A., y Cabrero Blasco, E. (2015). “Prólogo a la edición española”. En M. Simeoni (Ed.), *Una democracia morbosa. Viejos y nuevos populismos*. Madrid, España: Unión Ed.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, España: Planeta de Agostini Ed.
- Garrigues Walker, A. (2018, abril). “¿Ay, que non hay?” *Diario ABC* (p. 3). Recuperado de https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1176519
- González, F. (2013). *En busca de respuestas. Liderazgo en tiempos de crisis*. Barcelona, España: Debate.
- Judt, T. (2016). *Algo va mal*. Barcelona, España: Taurus.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE). (2003). *El gobierno del futuro*. Madrid, España: Traducción y Edición del BOE y del MAP.
- Oszlak, O. (2018, marzo). “¿Qué estado tenemos hoy?” *Periódico la Nación*. Recuperado de <http://www.diagonales.com/contenido/qu-estado-tenemos-hoy/8906>
- Otero Novas, J. M. (2007). *El retorno de los Césares, tendencias de un futuro próximo e inquietante*. Madrid, España: Libros Libres.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York, USA: St. Martin Press.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid, España: FCE.
- Rosanvallon, P. (2012). *La política nell'era della sfiducia*. Roma, Italy: Ed. Castelvecchi.
- Simeoni, M. (2016). *Una democracia morbosa. Viejos y nuevos populismos*. Madrid, España: Unión Ed.
- Villacañas, J. L. (2015). *El populismo*. Madrid, España: La huerta grande Ed.
- Von Beyme, K. (2002). “Populismo ed estremismo di destra nelle democrazie contemporanee”. En C. Baccetti, S. Bolgherini, R. D'Amico, y G. Ricamboni (Eds.), *La política e le radice*. Milano, Italy: Liviana.



El sistema de gobernanza de la Alianza del Pacífico ¿Instrumento de la globalización o réplica adaptada a un mundo cambiante?

The governance system of the Pacific Alliance: Instrument of globalization or an appropriate solution in a changing world?

ALFREDO BENITES*

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Reflexión

Recibido: 01/10/2018

Revisado: 15/10/2018

Aceptado: 28/11/2018

Resumen

El objeto de esta contribución es de explorar la Alianza del Pacífico y singularmente, su inédita y plurinacional gobernanza, la cual se implanta en la reinante globalización, convencida que “la integración regional constituye un instrumento esencial de desarrollo” y decidida a “insertar las partes eficientemente en el mundo globalizado” (Acuerdo Marco – 2012). Fundada por cuatro Estados, en vías de consolidar sus democracias - Chile, Colombia, México y Perú - los mismos igualmente comparten la predominancia de un modelo económico liberal en el cual las políticas macroeconómicas sustentan la iniciativa privada y el libre comercio.

De la Declaración de Lima (2011) a la Visión de la Alianza del Pacífico 2030 (julio de 2018), las afirmadas políticas del bloque, sus ambiciosos objetivos, nacionales, regionales y extra regionales, y la conducción de sus proyectos y actividades han sido gobernados de manera gradual y concertada - destacándose el sustento y la continuidad política de sus Ejecutivos - con el apoyo de una singular y evolutiva organización, en la cual existe un espacio para el sector privado. En un mundo globalizado, la gobernanza de la Alianza, muestra una adaptada réplica política. Más aun, al ratificar recientemente su decidido apoyo al libre comercio y al multilateralismo, manifiesta su oposición al “proteccionismo” que resurge en ciertas latitudes. Dentro de sus logros, la integración de 55 países Observadores y de los 4 futuros “Países Asociados” la reconforta; sin embargo, le quedan desafíos de talla dentro de los cuales serán decisivos, el fortalecimiento de sus democracias, el desarrollo y la diversificación de sus economías y el manejo consecuente de sus políticas de inclusión social.

Palabras clave: Globalización, Gobernanza, Integración regional, Alianza del Pacífico, Objetivos, Resultados y proyecciones 2030.

Abstract

The purpose of this contribution is to analyze the Pacific Alliance and more precisely, the form of its governance, which is unprecedented and multinational. In a context of globalization, the organization firmly states that “the regional integration represents a key tool of development” and that it would be capable of “inserting efficiently the Parts into the globalized world”. (Framework agreement 2012). The Pacific Alliance was founded by four countries, Chile, Colombia, Mexico and Peru, whose democratic political systems are consolidating and that have in common a liberal economy within which the macroeconomic policies support private initiative and free trade. From the Lima declaration in April 2011 to the Vision of the Alliance 2030 in July 2018, ambitious national, regional and extra-regional objectives, as well as many projects, were developed gradually and in a concerted manner – highlighting the support and the political continuity of his Executives (Presidents)- with the involvement of a unique and evolutionary organization, in which the private sector can find its place. In a globalized and changing world, the system of governance of the Pacific Alliance shows his adapted policy, streng-

* Profesor de Master Profesional, Departamento de “Affaires Internationales”, Instituto de Estudios Políticos (IEP), París, Francia. Licenciatura en Economía Política, Universidad de París VIII, Francia, Doctor en Ciencias Sociales del Desarrollo, Paris-EHESS, investigador Asociado, sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina del CCLAM, Francia. e-mail: abenites@free.fr

Como citar: Benites, A. (2018). El sistema de gobernanza de la Alianza del Pacífico ¿Instrumento de la globalización o réplica adaptada a un mundo cambiante? *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(3), 26-48.

thening it. By ratifying a strong support to free trade and multilateralism, the Alliance indicates its opposition to the “protectionism” which is rising again in certain latitudes. Among their accomplishments, the presence of 55 observer countries and the 4 next “associated countries”, consolidates politically the Alliance. However, there are still great challenges ahead, including the strengthening of their democracies, the development and the diversification of their economies and the management of their social inclusion policies.

Keywords: Globalization, Governance, Regional integration, Pacific Alliance, objectives, Results and projections 2030.

Introducción

Utilizando como eje de estudio la gobernanza de la Alianza del Pacífico, el presente artículo examina la génesis del más reciente proceso de integración latinoamericana “frente al mundo y por el mundo” como con grandilocuencia lo anunció uno de sus promotores; analiza el camino recorrido por los mandatarios de sus cuatro Estados fundadores (Colombia, Chile, México y Perú), quienes forjando una inédita gobernanza plurinacional, asumieron el compromiso establecido en tres objetivos mayores de ambiciosa dimensión (nacional, regional y extra regional); en su parte final se sopesa, las proyecciones adoptadas por su actual gobernanza en la XIII cumbre de julio 2018.

La Alianza del Pacífico, se inserta en un periodo caracterizando, desde los años 1990, el término del mundo bipolar y la dominación del “mundo libre” quien plasma e influye los modelos de gobernanza de manera global. Entre sus pilares, la democracia representativa liberal y el mercado como eje de economías abiertas y liberales, son determinantes. En América latina este período corresponde al reinicio de procesos democráticos dando término al periodo de dictaduras militares que sobre todo vivió el sur del continente.

Precisamente, cuando surge la Alianza - Declaración de Lima - los reinantes pilares de la

globalización, influncian las esferas políticas, económicas, sociales y comerciales limitando la capacidad de los Estados como patrocinadores de políticas de desarrollo independientes. Inclusive los intentos de los bloques regionales alternativos ostentando “el socialismo del siglo XXI” como la Alianza Bolivariana (ALBA) (2004) u objetando el desmedido peso del comercio en las asociaciones como la Unión de Naciones Sudamericanas, (UNASUR -2008) pierden progresivamente su influencia e importancia; más aún el Mercado Común del Sur, (MERCOSUR-1991), principal bloque regional, opera desde 2015 un manifiesto giro, generado por la influencia de sus dos principales países, los cuales adoptan políticas económicas liberales. Durante este periodo, se hace relevante la creciente presencia comercial de países emergentes asiáticos, singularmente de China, se nota una menor participación de EE.UU. y se observa una cierta estagnación del comercio con la Unión Europea.

Paralelamente surgen escenarios de impacto global implicando, las agendas diplomáticas y las relaciones internacionales. Citamos dos casos; desde inicios del siglo, el traumatizante terrorismo internacional y desde 2008, la devastadora crisis financiera suscitada por las hipotecas “subprimes”¹. Simultáneamente el cotidiano de nuestras sociedades se interrelaciona y se interconecta; más aún con el masivo impacto de las redes digitales GAFA² y de las nuevas tecnologías de información (NTI) se “viven más de cerca” escenarios - también globales - dentro de los cuales la corrupción, el narcotráfico, el calentamiento del planeta...

Dicho de manera breve, si la Alianza del Pacífico se genera en un contexto de globalización y de predominancia del sistema de gobernanza multilateral; durante su itinerario, años más tarde, se encuentra en medio de un incierto mundo global; mundo cuestionado por la renaciente emergencia de gobiernos “proteccionistas” o

¹ Para una gran parte de observadores, la crisis financiera de 2008 es “la más grave del siglo” y sus efectos sistémicos impactaron las bolsas, los mercados, las economías y al empobrecer a millones de personas, avivó el discurso “populista”; El País; “La crisis que cambio el mundo: el populismo, la secuela tras una década de recortes” 9 de septiembre de 2018.

² Google, Amazon, Facebook y Apple.

“populistas” singularmente en EE.UU. y Europa, los cuales criticando la gobernanza del sistema multilateral o limitando sus participaciones en su financiación, la desequilibran; asimismo las formas de comunicación sorprenden por su resonancia inmediata y su innegable impacto (*twitters, fake news ...*)

En este contexto se analizará como la gobernanza de la Alianza se adapta y se complementa a la globalización, impulsando un proceso de marcada influencia liberal, utilizando como referencias las experiencias de ciertos procesos de integración regional y asumiendo que en una economía globalizada la asociación es una necesidad (García, 2014); o lo que según el politólogo Couffignal (2017) significa el “gran reto” que tienen que aceptar, en un mundo globalizado, los Estados de América latina profundizando sus dinámicas de integración y cooperación. De manera sintética también exploraremos como la gobernanza de la Alianza se afirma - en el actual e incierto mundo global - asumiendo la defensa de sus intereses, del libre mercado y del multilateralismo.

Se plantea, en consecuencia, la estructura de este artículo. En primer lugar se desarrolla un Marco teórico que resalta las corrientes o pensamientos de temáticas - globalización, gobernanza, integración regional, modelos de integración, ciclos de integración en Latinoamérica - que involucran el propósito de este trabajo; enseguida analizamos la Alianza del Pacífico, examinado los factores internos y externos que la impulsaron, sopesando, la dimensión de sus objetivos, el manejo político de su gobernanza, su original y evolutiva organización institucional, incluyendo sus principales logros, sus limitaciones y sus desafíos, algunos recurrentes.

En la parte final del artículo, se exploran las proyecciones de la Alianza, la cual comprende una revisión crítica de su renovada “visión estratégica 2030” y de los cuatro motores (ejes) que la estructuran; asimismo se incluye, el análisis del actual proceso de “convergencia en la divergencia” que anima las relaciones de la Alianza con MERCOSUR. Este asunto, podría generar

la gestación de un bloque regional de mayor influencia política, económica y comercial, como lo subrayan los observadores de la XIII Cumbre de la Alianza (julio 2018) de la cual surge un “plan de acción” conjunto que merece atención.

Esta contribución se termina, compartiendo, sucintamente, ciertas reflexiones que inspiran el examen de este inédito proceso. De esta forma, pensamos contribuir al desarrollo del conocimiento de esta - joven, abierta, dinámica, evolutiva, aún vulnerable - integración regional la cual se proyecta, en el próximo decenio y en el mundo global, con afirmadas pretensiones.

En siete años, nueve presidentes - solo Juan Manuel Santos ha sido testigo de las trece citas cumbres realizadas entre 2011 y 2018 - han sido actores del proceso; en medio de alternancias presidenciales en cada país, siete han asumido la presidencia pro tempore, sin que esto genere cambios en el manejo político del proceso. Al contrario, dándole continuidad, la gobernanza de la Alianza constituye, sin duda, uno de los logros y enseñanza del mismo.

Metodología

El desarrollo del conocimiento de la temática, objeto de mi contribución, no puede sustraer el aporte conjunto suscitado por la enseñanza universitaria sobre las relaciones entre Europa y América latina - incluyendo el tutelaje de investigaciones de Master 2 -; las consultorías y evaluaciones sobre políticas y programas de cooperación internacional - singularmente en América latina -; a las cuales se añaden, las conferencias internacionales, citando oportunamente (LAGPA, 2018), en la cual presenté una ponencia sobre, precisamente, la Alianza del Pacífico.

En este proceso, mi actual contribución, forma parte de un itinerario de investigación que involucra diversas instituciones. Iniciado en el Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL) sobre temáticas implicando las políticas públicas del continente³, se incluye desde 2014 la Alianza del Pacífico⁴; dando lugar, en los dos casos, a la publicación de libros académicos (2011 y 2017).

Inscrito en la continuidad, la producción de este artículo, ha generado un específico sistema de información - enmarcando el inventario y la colecta de información, su tratamiento y análisis, la producción y la comunicación del presente documento - articulando procedimientos y técnicas que rigen la investigación en las ciencias sociales.

Considerando el objeto del artículo, los criterios utilizados para realizar el inventario de la información han estructurado la selección documentaria de origen y fuente diversa - una síntesis temática figura en el marco teórico -. A su vez, la distinción, examen, actualización y verificación de datos, nos han permitido reforzar los conocimientos, de los cuales surgen fundamentos explicativos, analíticos y críticos que permiten desarrollar los capítulos consagrados a la gobernanza de la Alianza, incluyendo su visión estratégica 2030, y una somera apreciación general.

Marco teórico

El enfoque teórico que implica el estudio de la gobernanza de la Alianza del Pacífico es vasto; a la diversidad que exige el tratamiento de sus complementarias temáticas se añaden los diferentes puntos de vista que suscitan su examen, a veces de manera antagónica. En ese sentido, el hilo teórico que sustenta este artículo acopia la reflexión de especialistas, los cuales, en su dominio, nutren el propósito de esta contribución.

Iniciando el enfoque teórico, retomemos lo que comúnmente engloba la noción de globalización. La misma hace referencia a un proceso de nivel mundial que históricamente implica las esferas políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas que hacen o convierten al mundo en un lugar cada vez más relacionado e interconectado. En las últimas décadas, este proceso conoce un fulgurante desarrollo gracias a

las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI), la Informática e Internet; el efecto de los mismos generando un mundo cada vez más global. En ese sentido, la noción de globalización desarrollada por la CEPAL (2002), relaciona, pertinentemente, la creciente influencia que gravita en los sistemas y procesos de carácter mundial - financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales - en los sistemas y procesos de carácter nacional, regional, y local.

Dávila (2009) tiene el mérito de investigar la globalización y las etapas de su vasta historia. Explorando lo que representó para América latina su inserción al mundo desde la colonización ibérica, el autor examina detalladamente el contemporáneo y vigente proceso de globalización. En este último periodo, Dávila hace hincapié de la creciente interdependencia y de las nuevas formas de comunicación entre los países del mundo las cuales relacionan mercados, sociedades y culturas. Esta interdependencia respaldándose en una serie de transformaciones políticas, económicas y sociales le otorga un carácter de gobernanza global. En su investigación, Dávila también describe, como la dominación de modelos económicos, comerciales y de movimientos de capital a escala global va de par con la pérdida de atribuciones de los gobiernos nacionales.

Por su lado Rodríguez (2007) ha finamente estudiado la integración en el escenario del sistema internacional global (OMC) y en los subsistemas regionales (MERCOSUR...). La autora describe la integración regional, como un proceso que tiene como actores dos o más Estados, en una escala geográficamente limitada y emplazada en un plano inferior al de la integración global. Asimismo, Rodríguez considera la integración regional como un esfuerzo convergente realizado por parte de los Estados, los cuales persiguen objetivos comunes, mediante la armonización o unificación no sólo de políticas eco-

³ Dando lugar a la publicación de "Los desafíos del desarrollo en América latina". Dirigida por el Instituto de las Américas, bajo la coordinación de su Vice-Presidente, Carlos Quenan, y del profesor Sebastien Velut, en su elaboración colaboraron 19 profesores; Con Georges Couffignal, contribuimos examinando "Las Relaciones de la Unión Europea y América latina" París, 2011. Ed AFD.

⁴ Investigación asociando el Instituto de Estudios Políticos (IEP - París), la consultora Management Intercultural (París), la Cámara de Comercio Latinoamericana (CCLAM - París) y empresas europeas instaladas en los países de la Alianza. Dio lugar a la publicación de un libro sobre la Alianza del Pacífico (Ed. Afnor - 2017 - París) y a una serie de artículos (en línea) sobre los países de la Alianza.

nómicas y financieras, de regímenes monetarios, sino también de políticas socio-culturales y legislativas.

En cuanto a los modelos de integración Joel Reyes (2011) examina y diferencia los modelos regionales “cerrados” de los “abiertos”. El “cerrado” implica la construcción de un espacio común a varios Estados, cuya principal característica es su naturaleza supranacional que significa que sus Estados miembros ceden, de acuerdo al convenio, una porción de su soberanía. Igualmente denominado, “proceso de integración regional profunda”, la profundidad del mismo, favorece los intercambios económicos, comerciales, culturales, turísticos... entre sus Estados miembros. En el caso de los “modelos abiertos», Reyes involucra los Estados comprometidos con el multilateralismo y con las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), incluyendo la apertura de sus mercados. Citando el caso del APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico), el autor subraya que independientemente del tamaño de sus economías y de la influencia de sus políticas, cada país tiene derecho a un voto. Concluye, señalando que el carácter democrático (democracia representativa) y la naturaleza voluntaria del proceso de apertura de cada país, favorece sus incorporaciones, en la economía global.

Sobre el mismo tópico, Rojas y Terán (2017) analizando la iniciativa de la Alianza del Pacífico, desarrollan, en el marco del dominante proceso de globalización, la noción de “regionalismo estratégico”. Los autores resaltando su finalidad - la seguridad comercial y el beneficio de las ventajas comparativas – e involucrando a sus dos principales actores - el Estado y los Empresarios -, examinan lo que se espera de los mismos. En primer lugar, en la noción de “regionalismo estratégico” se reafirma el papel estratégico de los Estados - centrales en la formulación y ejecución de políticas económicas y comerciales -; en segunda instancia se subraya la participación del sector empresarial, en el diseño e implementación de dichas políticas. De esta forma se espera, que las empresas, se organicen y aprovechen de

los posibles beneficios que podrían resultar de los mercados estimulados por el proceso y anticipen la previsible y ruda competencia comercial e internacional.

Desde otra óptica, Segrelles (2002, 2017) estudia la integración regional latinoamericana y la globalización, interrogándose sobre la finalidad que persiguen los procesos de integración regionales; ¿son procesos antagónicos a la globalización o son complementarios de la misma? Según el autor, la formación de bloques regionales económico-comerciales es la respuesta lógica a la progresiva mundialización de la economía que se caracteriza por el aumento y creciente liberalización de intercambios mercantiles a escala planetaria. Subrayando que a simple vista podrían parecer fenómenos antagónicos y excluyentes, el autor asevera que la globalización y la regionalización constituyen dos procesos que están progresando de forma complementaria como ejes básicos del capitalismo y de la mundialización.

Sin embargo, el autor admite, que son una respuesta lógica puesto que posibilita el logro de una inserción internacional, puede mejorar las relaciones mercantiles, productivas y políticas en el seno de la región y puede generar una mayor capacidad de negociación de la que es factible conseguir a cada país por separado. El punto de partida de esta lógica, insiste Segrelles, es el progresivo debilitamiento de la capacidad del Estado-nación para planificar y llevar a la práctica políticas independientes, así como la aparición de problemas globales cuya solución excede la iniciativa individual de los países.

Diferenciando los pocos ganadores de la mundialización de la gran masa de perdedores, el autor concluye que si los modelos exportadores de las economías latinoamericanas, generan problemas sociales, económicos y ambientales, como consecuencia de la globalización y de la liberalización comercial; las economías deberían centrar sus esfuerzos para profundizar la integración política y económica a nivel continental; el autor preconizando la adopción de medidas de “preferencia latinoamericana” similar a la que realizó

la PAC (Política Agrícola Común) Europea.

En cuanto al riguroso estudio sobre la historia de los procesos de integración latinoamericanos, Dabène (2014) nota que el panorama del regionalismo continental cambia de manera recurrente implicando procesos que se sobreponen y entrelazan formando un mosaico complejo. Así en los últimos 60 años, las estadísticas del autor, revelan que se impulsaron o relanzaron 30 iniciativas de integración regional. ¿Cómo caracterizar esta evolución? que hace del continente “campeón mundial de integraciones regionales”. Appreciando el proceso en su conjunto, Dabène diferencia “cuatro olas” o ciclos gestores de grupos regionales⁵.

La primera ola (1951-1978) surge en el contexto de postguerra (ALALC, Grupo Andino, Tratado de la Cuenca de la Plata...) periodo en el cual América Latina participa en la construcción del sistema interamericano diseñando estrategias de desarrollo económico como la “sustitución de las importaciones”; la segunda (1980-1994) se nutre de la decepción suscitada por los resultados de la primera, sin embargo sus ambiciones son limitadas (ALADI, SICA ...); la tercera (1995-2001) caracteriza la adhesión latinoamericana al liberalismo, citando los ejemplos de MERCOSUR, ALENA...; la cuarta (2004-2018) se impacta con la elección (1998) de Hugo Chávez en Venezuela y de la cierta rivalidad entre Brasil y Venezuela. Si el Presidente de Brasil, Luis Inacio da Silva, (Lula - 2003-2010) impulsa la creación de UNASUR y formaliza el diálogo latinoamericano dentro del marco de la CELAC; Chávez defiende una visión “posliberal” de integración generando la creación en 2004 de la Alianza Bolivariana (ALBA). Si la dimensión comercial no es ignorada, el acuerdo de libre comercio “para los pueblos” con los petrodólares venezolanos (2006) sirve de modelo. La pérdida de influencia del Chavismo, el número importante de acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos y la gestación de la Alianza del Pacífico, completan el panorama de este ciclo

que según el autor divide en 2011 el continente entre un eje este-oeste.

Por su parte, Alberto Van Klaveren (2017), evaluando este largo proceso, estima que el regionalismo latinoamericano atraviesa un “mal momento”. Sopesando las actuales crisis - de la UNASUR, que desde un año y medio no tiene Secretario general y de la cual Colombia renunció en agosto 2018; de la CELAC, que decide suspender unilateralmente la cita cumbre con la Unión Europea de 2017; del MERCOSUR, que suspende a Venezuela en diciembre 2017 y se encuentra en un proceso de acercamiento con la Alianza del Pacífico; de la CAN y su incierta perspectiva, plasmada por los recientes acuerdo de bilaterales de Perú y Colombia con la Unión Europea y por la decisión de Bolivia de solicitar su adhesión a MERCOSUR; - el autor reitera que no es la primera vez que el regionalismo latinoamericano pasa un mal momento.

Sin embargo, Klaveren (2017), a pesar de estas crisis, considera que hay un potencial de convergencia en la integración latinoamericana - refiriéndose a las perspectivas de acercamiento entre sus dos principales bloques -; más aún, señalando que la región ha avanzado en normas de protección de derechos humanos y valores comunes en materias de paz y seguridad, el concluye que estos factores no deben ser subestimados en las negociaciones regionales y en el actual contexto.

En cuanto a la noción de gobernanza, existe un relativo consenso para situar su inicio en las últimas décadas, acompañando los cambios geopolíticos globales suscitados con el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, los especialistas hacen igualmente resaltar que la interpretación de la noción de gobernanza, sus criterios, sus calificativos - como la buena gobernanza - o aún sus caracterizadas tipológicas -global, regional, territorial, local, política, económica etc. - al suscitar debates han dado lugar a una vasta literatura (*Institut de Recherche et Débats sur la Gouvernance*, 2006).

⁵ El autor analiza el periodo 1950 y 2014, haciendo hincapié en MERCOSUR (1991), y en los procesos de integración que surgen en el actual siglo: ALBA, UNASUR, CELAC y la Alianza del Pacífico.

Si se admite que la gobernanza (en términos generales) implica el arte y la manera de gobernar con el propósito de asegurar un desarrollo económico, social e institucional duradero e instando al sano equilibrio entre el Estado, los gobiernos locales, la sociedad civil y el mercado; ciertos especialistas consideran que la noción de gobernanza, ha sido forjada por instituciones de cooperación internacional dentro de las cuales se mencionan al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el Banco Mundial (Zurbriggen, 2011), incluyendo los Bancos de Desarrollo Regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (en América latina) o el Banco Asiático de Desarrollo (en Asia).

Precisamente, la detallada metodología del *Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial, 2018) es una referencia internacional. Este organismo compara la gobernanza en 200 países utilizando como criterios la estabilidad política, la ausencia de violencia, la efectividad gubernamental, el estado de derecho, el control de la corrupción y la calidad de la regulación. En su noción de gobernanza, se integran las tradiciones y las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad. Al mismo tiempo involucra los procesos mediante los cuales los gobiernos se eligen, se “monitorean” y son substituidos; a su vez se considera la capacidad de los gobiernos de formular e implementar políticas públicas, la cual tendría que ejercerse respetando los derechos de cada ciudadano y de las instituciones que representan al Estado.

La investigación de Arango (2015) relativa a los mecanismos de gobernanza regional, enriquece la investigación diferenciando la noción y los mecanismos de gobernanza regional de la noción y mecanismos de gobierno. En primer lugar la autora distingue las problemáticas que resuelve o intenta resolver la gobernanza regional, las cuales tienen un alcance por encima de las circunscripciones de los Estados y gobiernos; en segundo lugar, subraya que los gobiernos no tienen - en una serie de situaciones - la capacidad de resolver individualmente ciertos problemas o proveer bienes públicos por si solos; fi-

nalmente en tercer lugar, Arango precisa que los mecanismos de control no son necesariamente idénticos y no siempre siguen las mismas jerarquías. Si ambas nociones, se refieren a actividades orientadas hacia un objetivo con un sistemas de reglas, la noción de gobierno sugiere actividades que están respaldadas por una autoridad formal que se asegure de la implementación de políticas debidamente constituidas, mientras que la gobernanza regional se refiere a actividades respaldadas por objetivos compartidos que pueden derivar o no, de responsabilidades legal y formalmente prescritas y que no se basen necesariamente en poderes policivos para el cumplimiento de sus objetivos.

De este sintético y conceptual panorama que sustenta la temática estudiada de este artículo, toma relevancia, el pensamiento del Presidente de Uruguay 2010-2015, José Mujica (2017), quien reflexionando sobre los procesos de integración latinoamericanos y su gobernanza - fue uno de sus principales actores - los exhorta pues, “son fundamentales para el desarrollo” (p.7). Añade que “no solo piensa en la integración económica, sino en la integración política, la integración física, la integración social y cultural” (p.7). Sin embargo, Mujica admite que “a pesar de su importancia para la región, no siempre le dedicamos los recursos y la atención que merece” (p. 7).

La Alianza del Pacífico: una integración regional inédita

“Establecer la Alianza del Pacífico para la conformación de un Área de Integración Profundo en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías” es lo que convienen el 28 de abril del 2011 los mandatarios de Chile (Sebastián Piñera), Colombia (Juan Manuel Santos) México (Felipe Calderón) y Perú (Alan García). De esta manera, en “un espacio de concertación y convergencia” los jefes de Estado suscriben “un mecanismo de diálogo político” con voluntaria proyección hacia “la

región Asia Pacífico”. La Declaración de Lima (dos páginas), lanza el proceso, al cual se asocia Panamá, como país observador.

Considerada como unidad, la Alianza del Pacífico se extiende sobre casi 5,5 millones de Km², alberga 225 millones de habitantes, representa la 8va economía planetaria, constituye casi 50% del total de exportaciones continentales y aporta 37% del total del PIB regional. Los cuatro países tienen, al oeste, como frontera natural el océano pacífico; mientras que Colombia y México, son también ribereños, al este, con el océano Atlántico.

Factores internos y externos que generaron el proceso

Los perfiles de los cuatro países promotores de esta integración revelaban antes de su creación, (aún hoy) ciertas asimetrías si nos referimos a sus desiguales superficies, al contraste en la talla de su población y al heterogéneo peso de sus economías (PIB) y de sus Inversiones Extranjeras Directas (IED).

La lectura de sus propias historias - con sus especificidades políticas, sociológicas, demográficas, geográficas, culturales - acentúa ciertas singularidades, recalándose que anterior a la colonización española, en México y Perú se gestaron imperios de los cuales se heredan vestigios y culturas de resonancia universal.

Hoy en día, estos cuatro Estados, comparten la gobernanza de la Alianza del Pacífico, pero también - a diversos grados - asumen recurrentes desafíos dentro de los cuales son reiterados la necesaria diversificación de sus matrices de producción, las insuficientes infraestructuras, el acceso desigual a servicios de salud, de educación, la poca inversión en innovación, las desigualdades económicas, sociales y geográficas, la informalidad y los impactos nefastos de la corrupción, el narcotráfico, la inseguridad etc. (Benites y Lorrain, 2017).

En este contexto, de asimetrías, de historias comunes y específicas, confrontados al desarrollo de sus propias naciones, singulares factores internos y externos han influenciado y forjado

un acercamiento, la gestación de la integración y el ulterior dinamismo del proceso.

En el plano interior, son determinantes la férrea voluntad de diálogo, las asumidas convergencias políticas y la proximidad en el manejo de sus macroeconomías y singularmente de sus modelos económicos y comerciales. Es decir que - fuera de la esfera socio cultural, en la cual la utilización de un idioma común y la práctica de una religión mayoritaria forja una cierta identidad - encontramos en las siguientes esferas, el sustento principal de este proceso:

- En la esfera política, se sitúan los principios y valores de la democracia representativa, del Estado de derecho y de la separación de poderes – asumidos, pero aun en consolidación - en la cual sus gobernantes y la representación política son fruto del sufragio universal. Sin embargo, se resalta que los sistemas políticos difieren de un país al otro. Así la elección presidencial en México es de solo una vuelta, asimismo es el único Estado Federal del bloque; el congreso del Perú es unicameral y sin representación senatorial; de la misma manera se diferencian la duración de los mandatos presidenciales que son de 4 años en Chile y Colombia, de 5 años en el Perú y de 6 en México.
- En la esfera económica, convergen el desarrollo de modelos económicos, sostenidos por políticas macroeconómicas liberales y por un marco jurídico e institucional, los cuales sustentan la iniciativa privada y el libre comercio. Si sus principales productos de exportación no son los mismos - cobre en Chile y Perú, petróleo en Colombia, bienes manufactureros en México - las cuatro economías son consideradas “emergentes⁶”, constituyen “las economías más atractivas para los negocios y las inversiones del continente⁷” y canalizan 40% del total continental de las Inversiones Extranjeras Directas⁸.

A nivel externo, la gestación e impulso del proceso fueron notoriamente influenciados por

la globalización, su marcada influencia liberal y por las experiencias de ciertos procesos de integración regional.

- La gobernanza de la Alianza reconoce el impacto de la globalización al asumir que frente a una economía globalizada la asociación es una necesidad (García, 2014); asimismo diseña su estrategia política, económica y comercial convencida que un Estado solo tiene menos posibilidades de adaptarse eficientemente y menos aún de beneficiarse de la globalización
- Sin ser un modelo, la referencia al caso de la Unión Europea es igualmente patente. Primeramente, por el apoyo Europeo a las políticas de integración regional - en América Central, la Zona Andina y en el Cono Sur - sustento acentuado con la adhesión de España y Portugal (1986) al bloque europeo; en segundo lugar, por el dialogo político, la cooperación y las relaciones económicas suscritos en Rio (1999) en el marco de la “Asociación estratégica bi-continental”, que generaron citas cumbres bianuales CELAC - UE; en tercer por los acuerdos bilaterales de cada uno de los países de la Alianza del Pacífico con la Unión Europea.
- Por su parte, los altos y bajos recalcados en los distintos procesos de integración latinoamericanos - en “dientes de serrucho” - influenciaron la gobernanza de la Alianza al diseñar una línea programática basada en la coherencia macroeconómica, el pragmatismo en las decisiones, el logro de resultados concretos y la apertura de sus economías y mercados.

Tres objetivos en tres horizontes geográficos

Los objetivos de la Alianza del Pacífico refle-

jan la ambición de su gobernanza, incluyendo en sus vastas proyecciones tres niveles geográficos:

- El objetivo de nivel nacional, persigue la creación de condiciones que generen crecimiento, desarrollo y competitividad de sus Estados miembros con el fin de disminuir las desigualdades socioeconómicas y favorecer la inclusión social.
- El objetivo de índole regional, proyecta la creación de un Área de Integración Profunda mediante la búsqueda paulatina de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.
- El objetivo de dimensión extra regional, comporta la proyección al mundo, particularmente al eje Asia-Pacífico, considerado como eje mayor de la economía mundial en este siglo.

La estrategia comercial hacia el eje Asia-Pacífico revela una ambición geo política y geo comercial trascendental; sin embargo, el peso o la importancia del eje Asia-Pacífico, difiere cuando se examina comparativamente su relación e importancia con cada país del bloque, así en:

- Perú y Chile; consolida el nivel comercial existente con el eje; más aún China es su principal socio comercial y con ambos países, tiene suscritos tratados de libre comercio.
- Colombia; es un respaldo a su apertura comercial; EE.UU. es su principal socio comercial y China es su segundo proveedor y su sexto cliente; sin embargo, Colombia ambiciona desarrollar intercambios comerciales con otros países asiáticos: Corea del Sur, Japón, Taiwán etc.
- México; es un estímulo para nuevas oportunidades comerciales; El peso comercial de EE.UU. es histórico y aún determinante en el volumen y valor de sus intercambios; México le destina casi 80% del total de sus exportaciones; China, Japón

⁶ BBVA Research, evaluando las contribuciones de los países emergentes en el crecimiento económico mundial, posiciona México (con Brasil) entre las 14 “economías emergentes líderes (Eagle’s)”; por su lado Colombia, Perú y Chile forman parte de las 16 economías emergentes siguientes (“Nido” de las Eagle’s). “Guía de negocios de la Alianza del Pacífico 2017-2018”.

⁷ Banco Mundial : Doing Business 2017.

⁸ CEPAL (2017).

y Corea del Sur figuran dentro de sus 10 principales socios. Las actuales tensiones mexicanas con el gobierno estadounidense se podrían dinamizar su apertura comercial.

- Si México y Colombia prevén suscribir Tratados de Libre Comercio (TLC) con China; se resalta que los modelos comerciales de los cuatro países se sustentan de numerosos TLC y Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI)⁹; dentro de los cuales figura el suscrito bilateralmente con la Unión Europea.

En resumen, la Alianza del Pacífico desde una óptica socioeconómica, encarna una arquitectura de integración ambiciosa; no solo de libre comercio de bienes, servicios y de movimiento de capitales, sino también de desarrollo socio-económico, generador de inclusión social. Desde una óptica geo político y geo comercial, la Alianza se posiciona como una alternativa de integración, tendiente a generar un mayor poder de negociación política y comercial con otros esquemas de integración - MERCOSUR, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Unión Europea, por ejemplo - y pretendiendo canalizar, como centro de discusión, los esquemas de integración latinoamericanos.

Naturalmente, la Alianza del Pacífico al suscitar la atención de los especialistas, originó motivantes comentarios, pero también críticas y controversias. Para algunos, la Alianza conlleva un compromiso de extenso alcance, forjando un proceso de integración regional en favor del crecimiento y el desarrollo económico de sus Estados” (Blanco, 2015); para otros el lanzamiento de la Alianza representa un instrumento “vehiculado por los Estados Unidos” (Gorráiz, 2018), utilizado como arma de confrontación política y comercial singularmente contra MERCOSUR.

Ciertos la catalogaron “de derecha”, adepta del libre mercado y promoviendo una muy limitada intervención reguladora del Estado; por su parte MERCOSUR (58% del PBI continental) representaba un bloque “de izquierda”¹⁰ partidario de la economía de mercado, pero acreditado por promover un intervencionismo estatal mucho más consecuente. Esta confrontación se aminora desde 2015, por los cambios políticos de MERCOSUR.

Hoy, libros, artículos, revistas especializadas le prestan cada vez más atención. Comentarios, críticas y controversias se producen - muchos se pueden consultar en línea - enriqueciendo la calidad de los análisis (como la libertad de opinión).

Una gobernanza formal y flexible; un ordenamiento institucional evolutivo

Confrontada a sus ambiciosos objetivos, la gobernanza de la Alianza del Pacífico, articula una serie de instrumentos institucionales.

Involucrando a sus mandatarios en las citas cumbres - en las cuales fuera de las decisiones políticas se comparte el ejercicio de control del proceso (autocontrol) - la gobernanza política del proceso es del más alto nivel de representación.

El ordenamiento institucional de la Alianza, al no tener una secretaría general, una sede, un parlamento o un mecanismo de arbitraje de controversias, otorga a su gobernanza una cierta flexibilidad y una cierta dinámica, comparativamente a las integraciones regionales que tienen sede, secretariado general o parlamento¹¹.

Si la Declaración de Lima conforma el Grupo de Alto Nivel (Vice-ministros de Relaciones exteriores y Comercio de los cuatro países); la formalización de su gobernanza y de su ordenamiento institucional, se fijan y estructuran jurídicamente en dos acuerdos ulteriores que recubren temáticas complementarias.

⁹ México tiene 12 TLC y 32 APPRI; Perú 21 acuerdos comerciales; Chile 26 acuerdos comerciales, y Colombia 22 acuerdos comerciales; Ministerios de Comercio de cada país.

¹⁰ Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela (que integró MERCOSUR en 2012, se encuentra “temporalmente suspendido por ruptura democrática” desde diciembre de 2017).

¹¹ Son, por ejemplo, los casos de UNASUR, cuya sede es Quito y MERCOSUR que tiene sus oficinas en Montevideo; fuera de Latinoamérica es el caso de la Unión Europea.

El primero de ellos, titulado “Acuerdo Marco” (2012)¹² crea (artículo 1) el “Área Regional de Integración Profunda”. A nivel de su proyección, fija los objetivos de la Alianza (artículo 3) y a nivel de su organización, en varios artículos, determina la naturaleza y obligaciones de sus instrumentos institucionales, establece sus principios políticos (artículo 2) que devienen igualmente requerimientos de admisión de los Nuevos Estados Parte¹³.

El segundo, designado “Protocolo Adicional del Acuerdo Marco” (2014)¹⁴ sustenta el componente comercial, actualizando y profundizando los precedentes acuerdos suscritos entre ellos mismos. Siendo su finalidad el desarrollo gradual del “Área de Integración Profunda”, en él se establece la lista de los productos (92%) que quedan libre de aranceles; los productos que suprimirán sus aranceles en períodos de 3 y 7 años y los productos “sensibles” sujetos a calendarios de desgravación de hasta 17 años. El azúcar y algunos productos relacionados quedan excluidos. El protocolo adicional, entró en vigor el 1 de mayo del 2016.

Otras iniciativas (proyectos) completarán gradualmente el ordenamiento institucional, reforzaran multisectorialmente el bloque e instauraran los mecanismos de articulación funcional y operacional del proceso. Dentro de ellas se destacan:

El lanzamiento en 2011, del Mercado de Integración Latinoamericano (MILA), con el objeto de integrar las bolsas de valores (México se integró en 2014) y reforzar la integración financiera, incitando las inversiones en los mismos términos de seguridad y de riesgo como toda operación financiera realizada en cada mercado;

La creación en 2013 de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica que oferta anualmente 400 becas (100 por país), de licenciatura y de post-grado, para estudiantes y profesores universitarios y el proyecto de Voluntariado Juvenil

que desde 2013, integra cada año, 48 jóvenes (12 por nación) de 18 a 30 años, en proyectos socio culturales ofrecidos por cada país;

La supresión de Visas turísticas y de Permiso Temporal de Trabajo (PTT) hasta 180 días;

El lanzamiento de un Fondo de Cooperación (2013) quien ya tiene suscritos acuerdos de cooperación en turismo, promoción comercial, sanidad, conectividad, migración, incluyendo la diplomacia al compartir consulados y embajadas en Ghana, Argelia Marruecos, Vietnam, Azerbaiyán y la OCDE- ...;

La promoción de un Pasaporte de Fondos de la Alianza desde fines de 2017 es una medida que busca estimular las inversiones.

El proyecto de Gestión de Riesgos Naturales, cuyo primer bono regional fue otorgado (2018) por un valor de US \$ de 1360 millones; esta operación cuenta con el concurso del Banco Mundial.

En la esfera política, la creación de la Comisión de Seguimiento Parlamentaria (2013) - 8 congresistas (2 por país) que se reúnen 2 veces al año ejerciendo un mandato de 4 años - supervisa que se cumplan las orientaciones políticas y estratégicas decididas en las citas cumbres e inscritas en las Declaraciones finales. Por su lado, implicando al sector privado en su organización, se instauró en 2012, el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico el cual participa en el refuerzo de la integración económica y comercial del bloque.

En el fondo, la arquitectura institucional, constituida de manera gradual y evolutiva, denota las ambiciones pluri sectoriales de la Alianza, fuera de la esfera comercial, pero con su sustento. Contando con el sólido respaldo político de sus Ejecutivos, se denota una dinámica gobernanza perceptible por la cadencia y el ritmo de sus encuentros institucionales, la diversificación de las temáticas de trabajo y la cantidad de actores nacionales e internacionales, incluyendo los que representan al sector privado. A su vez como

¹² Suscrito en Antofagasta el 6 de junio de 2012 (IV cumbre), consta de 17 artículos y 9 páginas.

¹³ La Democracia, la vigencia del Estado de Derecho y de los preceptos constitucionales, la separación de los poderes del Estado, la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

¹⁴ Consta de 19 capítulos (casi 300 páginas); su entrada en vigor fue aprobada por los Congresos de sus Estados miembros y se ratificó en la XI cumbre de Puerto Varas el 1 de julio de 2016.

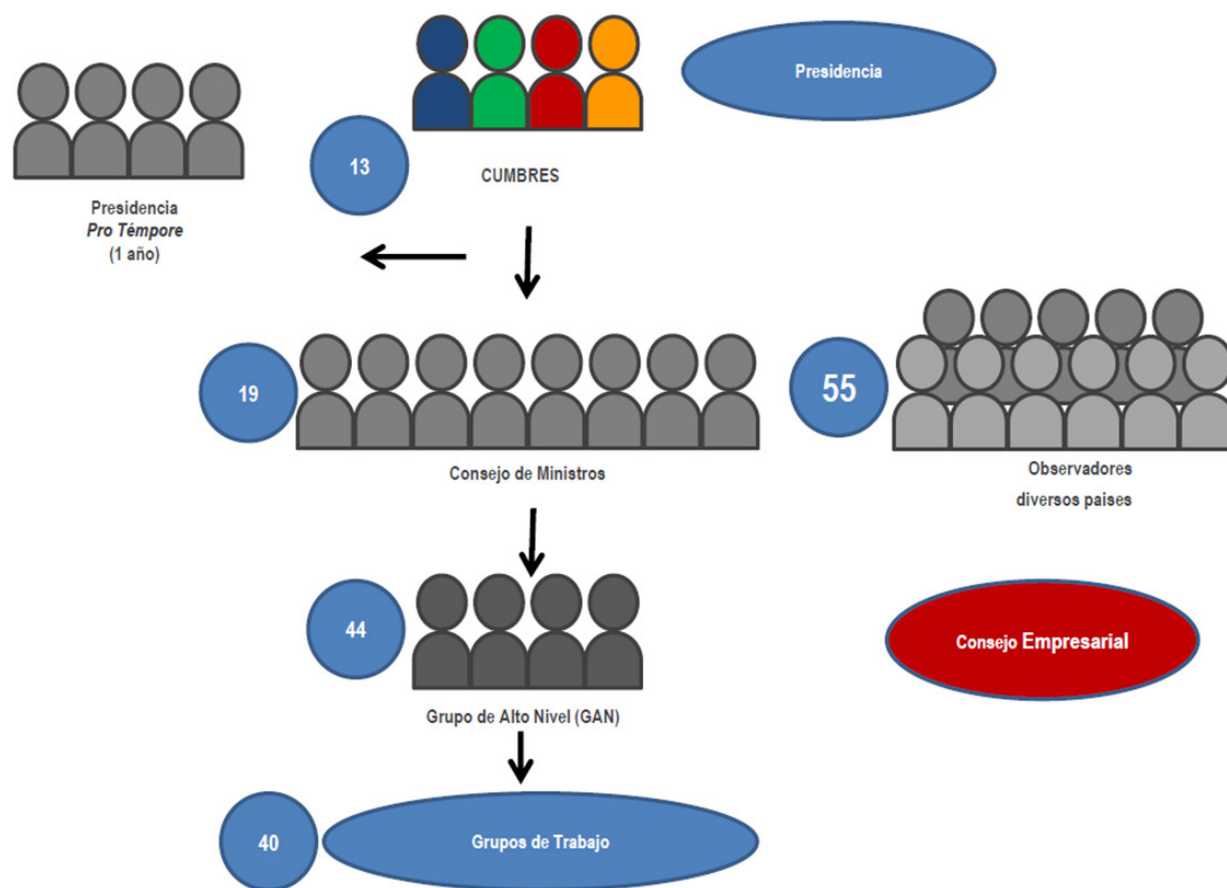


Figura 1. Organigrama de la Alianza del Pacífico.

Fuente: Alianza del Pacífico (2012).

Se precisa que las cifras corresponden al número de citas cumbres, reuniones... realizadas hasta el 24 de julio de 2018. Las estadísticas son responsabilidad del autor.

también lo subraya (Arango, 2015), al no contar con un secretariado general permanente, un parlamento o un dispositivo de arbitraje de divergencias o conflictos, la Alianza genera un dinamismo “que no se observa en otros mecanismos de integración regional y le permite adaptarse a las necesidades que van surgiendo” (página 53).

En ese sentido, también se observa, como el proceso de institucionalización genera concertadamente la implicación de diversos actores plurinacionales, los cuales aseguran la gestación, la supervisión, la ejecución y la regulación de proyectos; los más emblemáticos han sido mencionados líneas arriba.

Una sólida organización

El Ejecutivo del proceso se concentra en los Jefes de Estado, los cuales presiden alternativa-

mente las Cumbres presidenciales que en 7 años suman 13. Como máximo órgano de decisión, el dialogo político, con la presencia de los mandatarios, otorga a la Alianza, un respaldo político y una legitimidad institucional (Figura 1).

La presidencia *Pro-tempore* instaurada en el Artículo 7 del Acuerdo Marco, establece que la presidencia sea rotativa, anual y ejercida en orden alfabético. Tiene como principales atribuciones: el organizar y ser sede de la reunión de presidentes, de coordinar las reuniones del Consejo de Ministros y del Grupo de Alto Nivel (GAN), de mantener el registro de las actas y documentos y de representar a la Alianza del Pacífico en los asuntos y actos de interés común. El primer presidente de la Alianza fue Sebastián Piñera (2011); actualmente la presidencia la asume Martín Vizcarra.

El Consejo de Ministros (artículo 4) lo conforman los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Comercio Exterior, o por quienes éstos designen. Sus importantes atribuciones - en miras de lograr los objetivos establecidos por la Alianza, velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas, aprobar los programas de actividades estableciendo fechas, sedes y agenda de las reuniones, convocar al GAN cuando lo considere adecuado, sin olvidar la evaluación periódica de los resultados, progresos y eventuales obstáculos - hacen de esta instancia una figura central de la organización. El (artículo 5) impone al Consejo de Ministros la aprobación de sus decisiones y acuerdos, por consenso; en fin, desde la creación del bloque se han producido 19 encuentros de este nivel, revelando un dinamismo ministerial que vale señalar.

El Grupo de Alto Nivel, instaurado desde la Declaración de Lima, está compuesto por los Viceministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior. Instancia más técnica que política, su principal función lo conduce a supervisar y a realizar un seguimiento de los Grupos técnicos, a evaluar las nuevas áreas de trabajo y a establecer relaciones o acercamientos externos con otros organismos regionales, singularmente del eje Asia-Pacífico. Este grupo participó en la preparación del Acuerdo Marco y hasta julio último se ha reunido en 44 oportunidades.

Los Grupos de Trabajo (alrededor de 40) y los subgrupos, instaurados en la Declaración de Lima han ido aumentando en función de los avances del proceso. Sus acciones son llamadas a reforzar el “Área de Integración Profunda”. De alto perfil técnico, los miembros de estos grupos son funcionarios de los diferentes ministerios solicitados por la propia dinámica del proceso en diversos proyectos de Cooperación, Movimiento de Personas, de facilitación del tránsito migratorio, de Pequeñas y Medianas Empresas (pymes) etc., incluyendo al Comité de Expertos encargado del seguimiento del Consejo Empresarial. Por su diversa labor, el impacto de los Grupos de Trabajo refuerza la apertura interinstitucional,

transversal y multidisciplinaria de la Alianza.

En relación a las controversias eventuales o diferencias de interpretación que podrían suscitarse entre los miembros del bloque, el artículo 12, precisamente denominado “solución de diferencias”, preconiza a las partes implicadas, de realizar todos los esfuerzos - consultas y otros recursos - que permita alcanzar soluciones satisfactorias y armoniosas.

Dentro de la organización del bloque es igualmente relevante la plaza y el rol que se le atribuye al sector privado. Considerado como “uno de los pilares del proceso”, la instauración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (2012) durante la Cumbre de Mérida, subraya la importancia del sector. Compuesto de “Empresarios de Alto Nivel” de los cuatro países, dentro de sus misiones, se destacan la promoción comercial conjunta especialmente en los países asiáticos, sus sugerencias, en miras de enriquecer la integración económica y comercial del bloque y sus recomendaciones que persiguen reforzar y articular las representaciones empresariales de cada país. Sus principales sectores implican, la innovación, la homologación y armonización procedural del comercio y del MILA, la promoción de las exportaciones, las inversiones (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2013). Sus misiones y rango en la organización de la Alianza, ha conllevado a la creación, en 2013, de un “Comité de expertos” del bloque, que atiende las sugerencias, recomendaciones y proyectos propuestos por el Consejo empresarial.

Para los promotores de la Alianza, la participación del sector privado en su propia organización, innova los procedimientos y lineamientos de funcionamiento y como lo señala el Ministerio de Industria y Turismo de Colombia, Restrepo (2014) “es la primera vez que un bloque regional promueve la interacción con este sector”¹⁵.

Se puede concluir que la Alianza del Pacífico ha generado un sólido marco organizacional y jurídico que le permite desplegar un sistema de funcionamiento y de reglas que conducen a un ejercicio, que se autorregula internamente.

Apoyándose en el ejercicio de un control institucional formal - con cierta flexibilidad - se resalta un dinámico funcionamiento institucional basado en mecanismos de convergencia que tienen en cuenta la evolución y al contexto del proceso. En ese sentido, se enfatizan, las mancomunadas decisiones políticas adoptadas durante las Citas Cumbres formalizadas en sus Declaraciones finales; la organización, funcionamiento y capacidad de adaptación del creciente número de Grupos de Trabajo o aún las interacciones promocionales y comerciales que involucran al sector privado en el espacio organizacional que le ha sido otorgado.

Se aprecian logros, pero persisten recurrentes desafíos

Del examen del proceso, intentaremos explorar los lineamientos que surgen del avance - también las limitaciones - teniendo en línea de mira el logro de sus ambiciosos objetivos.

En primer lugar y en relación a los objetivos nacionales del proceso, los organismos internacionales, consideran que las cuatro economías emergentes, integrantes de la Alianza del Pacífico, mantienen rangos claves en la evolución económica regional (Banco Mundial - Doing Business, 2017). En efecto, dentro de las seis principales economías latinoamericanas, México (es la segunda), Colombia (la cuarta), Chile (la quinta) y Perú (la sexta); solo Brasil (la primera) y Argentina (la tercera) se intercalan.

Asimismo, examinando y comparando la evolución de sus principales indicadores macroeconómicos (PIB, Deuda y Déficit, Inflación...), los cuatro países del bloque albergan economías cuyos resultados se sitúan por encima de los indicadores promedios continentales, reconfortan-

do de esta forma la estabilidad de sus políticas macro económicas.

Más aún el Fondo Monetario Internacional (FMI) nota en estos últimos años - salvo en México donde el índice de riesgo país es el más alto del bloque - un clima bastante favorable para las inversiones en Chile, Perú y Colombia. En ese sentido la Revista Panorámica (2018) hace resaltar que el “riesgo país de la Alianza del Pacífico, lo lidera Chile con la cifra más baja del bloque (127), seguido por Perú (152), Colombia (178) y México (252)” Asimismo, se destaca que con estos resultados el riesgo país de los países de la Alianza se sitúa muy por debajo del promedio latinoamericano (428)¹⁶ (Tabla 1).

Tabla 1. Tasa de inflación en la Alianza del Pacífico

| PAISES | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018* |
|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Perú | 3,25% | 3,55% | 3,25% | 1,36% | 1,80% |
| Chile | 4,39% | 4,35% | 2,74% | 2,30% | 3,00% |
| Colombia | 2,89% | 4,99% | 2,79% | 4,90% | 3,29% |
| México | 4,02% | 2,72% | 3,36% | 6,77% | 3,76% |
| Brasil | 6,33% | 9,03% | 8,74% | 2,95% | 4,04% |
| Bolivia | 5,77% | 4,06% | 3,63% | 2,71% | 5,08% |
| Argentina | 23,90% | 26,90% | 40,30% | 24,80% | 17,83% |

Fuente: FMI, Revista Panorámica (2018).

Sin embargo, las economías del bloque mantienen un importante nivel de fragilidad o de vulnerabilidad.

Por un lado, se observa las limitaciones que conllevan sus modelos económicos, básicamente exportadores de materias primas singularmente en tres de los cuatro países del bloque (Flavio Gonzales y Daniela de Luca, 2014)¹⁷. Así las exportaciones de Petróleo, de Colombia (México también es exportador, pero no es su principal producto de exportación) y de Cobre (en Chile y Perú los cuales son los dos principales produc-

¹⁶ El índice de riesgo país indica las posibilidades de un país de cumplir (o no) con los términos contractuales relativos al pago de su deuda externa. Su notación incluye varias fuentes de riesgo: la capacidad de una entidad soberana (estatal) de no cumplir con el pago de su deuda; la imposibilidad (transferencia) de pagar el capital, los intereses y los dividendos por la escasez de divisas; y las actividades empresariales que pueden ser afectadas por la inestabilidad política, social y económica. En el mundo global, cuatro agencias - JP Morgan, Moody's, Standard&Poor's y Fitch Ratin - son referencias reconocidas. Revista Panorámica, El riesgo país en la Alianza del Pacífico, abril 2018 y Cuadernos de Gestión, ¿Que es el riesgo país? 8, (2), 2008, 65-80.

¹⁷ Las principales exportaciones de los países de la Alianza son el petróleo crudo, los minerales de cobre, el cobre refinado y el oro. Las exportaciones manufactureras - automóviles de turismo y accesorios de vehículos - son exclusivamente mejicanas.

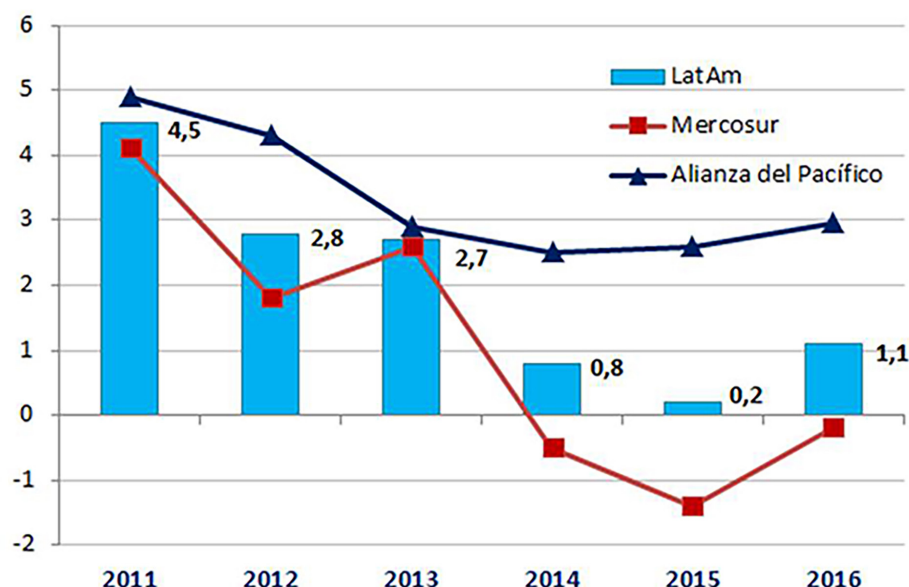


Figura 2. Tasa Anual de Crecimiento del PIB (en %).

Fuente: BBVA Research para América Latina, 2017.

Tabla 2. Alianza del Pacífico: Deuda y Déficit en 2017

| Países | Población | Deuda (% PIB) | Déficit (% PIB) |
|--------------|-------------|---------------|-----------------|
| Chile [+] | 18.383.000 | 21,04% | -2,65% |
| Colombia [+] | 49.292.000 | 50,66% | -2,95% |
| México [+] | 123.518.000 | 56,81% | -2,77% |
| Perú [+] | 32.165.485 | 24,38% | -2,34% |

Fuente: Expansión. Datos Macro.com (2018)

tores mundiales) tienen significativa incidencia en sus economías. Dependientes de la evolución de los precios internacionales (que ninguno de ellos controla), la variación de los mismos impacta sus PIB, sus ingresos fiscales, sus balanzas

comerciales, al mismo tiempo fragilizan las actividades económicas y los empleos que directamente o indirectamente dependen de la producción de estas materias primas. Recientemente, la caída de precios del petróleo y del cobre, afectó las macroeconomías del bloque y singularmente durante 2014 y 2016¹⁸ (Figura 2, Tabla 2).

Otro factor de fragilidad representa - notoria en el caso de México - la excesiva dependencia comercial con un solo país¹⁹. En el caso de Perú y Chile - en los cuales China es su principal socio comercial y con la cual tienen un TLC - sus exportaciones de cobre se encuentran supeditadas a la demanda China y al dinamismo de su economía (ininterrumpido desde comienzos de siglo)²⁰.

Por otro lado, las matrices de producción de los países del bloque - salvo en México - muestran una insuficiente diversidad productiva e industrial, la cual limita las opciones de desarrollo

¹⁸ La caída de los precios internacionales del petróleo (el barril cae -promedio- de 120 US\$ dólares en 2014 a menos de 30 US\$ en 2015) y del cobre (la libra pasa de 4 US\$ en 2014 a menos de 2 US\$ en 2015), impactaron la evolución de los PIB del bloque. En ese período el PIB de Colombia pasa de 4,4% (2014) a 2,5% (2016), el de Chile de 1,8% a 1,5%, el de México de 2,4% a 2,2% y el de Perú de 5,7% (2013) a 3,8% en 2016. Sin embargo, el PIB promedio de los países del bloque se mantuvo superior al promedio latinoamericano. Fondo Monetario Internacional (FMI - 2016).

¹⁹ México al destinar alrededor de 80% de sus exportaciones a EE.UU. hace depender su economía casi exclusivamente de la demanda de un solo país. Esta fragilidad se acentúa por el asumido proteccionismo de la actual presidencia de D. Trump y por sus recurrentes amenazas comerciales y socio-económicas.

²⁰ De las actuales tensiones comerciales - oponiendo la "mundializada" China al "proteccionista" norteamericano - podrían surgir escenarios geo comerciales que podrían interferir las relaciones comerciales en el mundo y por ende las relaciones comerciales de América latina.

en Chile, Perú y Colombia, al mismo tiempo que los priva de generar empleos de calidad en sus economías domésticas. En ese sentido, las estadísticas del conjunto del bloque, revelan una fuerte concentración de la actividad económica en el sector de Servicios, el cual representa casi siete veces lo que representa las actividades industriales²¹

Asimismo, frente a sus desigualdades socioeconómicas, los desafíos en cada país se mantienen a niveles importantes (indicador de Gini) y los progresos en materia de inclusión social, indican desiguales avances. En efecto, si los indicadores de pobreza monetaria (CEPAL, 2018) disminuyen en tres países - situados por debajo del promedio continental de 31% - en el caso de México, aún implica a 43% de su población. Igualmente, si nos referimos a las Remuneraciones Mensuales Mínimas y Vitales, las estadísticas indican situaciones de amplia magnitud (Guía de Negocios de la Alianza del Pacífico 2017-2018)²².

En segunda instancia, explorando los objetivos de índole regional y singularmente el desarrollo del “Área de Integración Profunda”, el examen de los resultados intermediarios ofrece ostensibles contrastes.

Por un lado, los efectos de los proyectos horizontales - citados parcialmente en el capítulo de la gobernanza - han generado un cierto dinamismo institucional y una satisfacción de los actores y personas implicadas en los proyectos. Se trata de aquellos que forjan intercambios universitarios o de jóvenes voluntarios o que promueven el turismo y el comercio suscitando una cooperación horizontal etc.

Proyectos implicando recursos de baja magnitud financiera - becas universitarias anuales, jóvenes voluntarios en inmersión temporal etc.; por el efecto de sus resultados, los mismos merecen un mayor interés y una más amplia difusión. Reforzarlos podría generar social y culturalmente, un mayor acercamiento, un mejor reconocimiento de la finalidad del proceso, una mejor comprensión de las sociedades, y por ende contribuir más significativamente a la gestación e la integración profunda prevista por la Alianza.

Otra es la figura que se deduce al explorar los tímidos intercambios comerciales y las aún discretas inversiones extranjeras directas realizadas intra-bloque por y entre sus propios actores privados (Blanco, 2015).

Justamente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un documento intitulado “Infraestructuras y desempeño de las exportaciones de la Alianza del Pacífico” (2016) sopesando su comercio intra-bloque nota su baja importancia “3,1% en 2015 y 3,5% en 2014” (pág. 9)²³; mediocre resultado si se compara al comercio intra-bloque en MERCOSUR (16%), en la Unión Europea (bordea los 60%) y en los países asiáticos (alrededor de 50%).

No es sin razón, que brotan ciertas críticas que señalan la falta de interés o de oportunidad del sector privado en desarrollar el comercio intra-bloque, revelando según los mismos analistas “un claro sesgo ideológico pues se privilegian políticas de apertura comercial casi total”²⁴. Esta situación forjó, que la Alianza instaure la norma “acumulación de origen”²⁵, como un mecanismo de incitación del desarrollo del comercio intrarregional.

²¹ Citando las estadísticas de la CEPAL, un artículo de prensa sintetiza las principales actividades económicas realizadas en los cuatro países de la Alianza. Hace resaltar que 71% de las mismas se realizan en sector de Servicios, 14,2% en la Minería, 11,3% en la Industria, 3% en el sector Agropecuario y 0,5% en la Pesca. La Prensa, La Alianza del Pacífico redefinirá mercados externos hondureños; Honduras, 16 de junio de 2015.

²² En 2018, en Chile el RRMV asciende a \$US 455 dólares; en Perú a 265; en Colombia a 265 y en México a 140 dólares. A su vez, el nivel importante de trabajadores informales -singularmente en Perú, Colombia y México- impacta las economías y acentúa las desigualdades.

²³ Para los “optimistas”, estos bajos resultados son una oportunidad para impulsar el comercio intrarregional; para los “realistas” el incremento del comercio del bloque solo vendrá de las cadenas de valor regionales vinculadas con actores externos a la Alianza (pp. 9-11).

²⁴ Humberto Campodónico, La República, Lima, 5 de julio de 2015.

²⁵ En 2018, la Alianza, instaurando la “acumulación de origen” intenta estimular las cadenas de valor. intra-bloque. Esta medida, permite a una empresa, por ejemplo, chilena, comprar insumos, en Colombia, por ejemplo, y luego exportar el producto final a México, Perú y Colombia utilizando el régimen arancelario del bloque.

Por el lado de las IED intra-bloque, el panorama es ligeramente mejor sin constituir un flujo de inversiones globalmente significativo. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)²⁶, para México, el flujo de las IED acumuladas de Chile, Colombia y Perú solo representaron 0,5% del total de las IED que le fueron destinadas entre 2012 y 2016; asimismo la misma fuente, hace resaltar la vecindad geográfica como uno de los generadores del flujo las IDE; así 75% del flujo anual de las IDE chilenas intra-bloque tienen como destino el Perú; por su lado el flujo de las IED peruanas son casi exclusivamente destinadas a Chile (95%).

En cuanto a la finalidad del MILA, su funcionamiento parece adolecer de instrumentos operacionales y transparentes. Se interpretan de esta manera las sugerencias del presidente del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) que “satisfecho de los avances de la Alianza” espera que las “limitaciones prácticas del MILA se resuelvan”²⁷, de tal forma que se dinamice e incremente el flujo de las inversiones intra-bloque. Otras opiniones hacen valer que la ausencia de la bolsa brasileña - la más importante del continente - limita el despegue de las inversiones y el despegue de sus bolsas de valores; otros actores consideran que el esfuerzo de profundizar la integración no es suficiente para aumentar los flujos de inversión y de comercio pues en el fondo “eso depende de lo que buscan los inversionistas y de las condiciones y oportunidades que ofrecen los mercados domésticos”²⁸.

En tercer lugar, en relación a la proyección del bloque, singularmente hacia al eje Asia-Pacífico, se observan importantes avances estratégicos, en la línea de lo que los expertos analizan como la cambiante geografía comercial de

“la América latina con el mundo tales Inoue (2015), Mulder (2018) o instituciones como la CEPAL (2017). En este ámbito, el bloque (algo menos México) se ampara de la importante progresión del comercio asiático compensando, en cierta medida, la estagnación del comercio con la Unión Europea y la disminución global del comercio con América del Norte.

También se denota un inédito interés internacional, ilustrado por una significativa adhesión regional y extra regional. Hoy, la Alianza del Pacífico está relacionada con 55 países “Observadores” y prevé la integración de cuatro “Estados Asociados” (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur) con los cuales las negociaciones están bastante avanzadas²⁹; estos resultados consolidan su “proyección al mundo y al eje Asia-Pacífico”.

La asociación con estos 59 países, significa para la Alianza un significativo refuerzo, al suscribirse compromisos con el bloque y no con cada país miembro. A su vez, la integración de los Estados Asociados al bloque, significaría el logro de un resultado substancial de su estrategia económica y comercial extra regional.

Partiendo de las reflexiones de Segrelles (2002) - en la Integración Regional en América latina y la Globalización - las cuales caracterizan los procesos y las finalidades internacionales que persiguen las integraciones regionales, se puede estimar que la Alianza del Pacífico: en primer lugar, construye un bloque regional (sólido) que se puede considerar de dimensión internacional intermedia; es gobernada de manera consensual - sostenida por una continua y coherente política internacional de su gobernanza - y edifica gradualmente una estructura plurinacional que se perfila y consolida como un bloque “complemento” de la globalización y no como un bloque “antagónico” o “instrumento” de la

²⁶ Entre 2012 y 2016, el flujo de las IED intra-bloque representó 10% del total de sus IED. UNCTAD 2017; Camilo Pérez; Revista Puentes n°19; 5 de junio de 2018.

²⁷ Entrevista con Martín Carrizosa, presidente del CEAP; quien sopesa los “logros de la Alianza en sus siete años de vida y los retos que le esperan”. Portafolio, Bogotá, 11 de abril de 2018.

²⁸ Juan Carlos Córdoba, presidente de la Bolsa de Valores de Colombia, 10 de julio de 2017.

²⁹ En Santiago (marzo 2018) concluyó la III ronda de negociaciones. En la Declaración final se indican los principales avances y el calendario de las próximas discusiones. Estos países ya tienen inversiones y empresas presentes en los países de la Alianza; en el caso de Canadá sus inversiones se dirigen a México y Colombia; en el caso de Australia a México y Chile, en el caso de Nueva Zelanda a Chile y en el caso de Singapur a México y Perú.

misma; en segundo lugar, el bloque está alcanzando una mejor postura internacional; gracias a su evolutiva organización plurinacional - en la cual la integración del sector empresarial le confiere un perfil que Rojas y Terán (2017) caracterizan como “regionalismo abierto y estratégico”-, al manejo de sus mecanismos de regulación y de articulación intra-bloque; el conjunto consolidado por logro de resultados intermediarios.

Completando las consideraciones precedentes, se puede añadir, que la adhesión de los países “observadores o futuros asociados” refuerza la postura regional e internacional del bloque otorgándole una mejor situación - la cual involucra sus actuales relaciones geo políticas y geo comerciales -, asimismo refuerza el rol que se espera de las integraciones regionales, es decir un recurso, mejor adaptado y más vigoroso, en el mundo global.

Nuevos actores políticos y proyecciones

En los cuatro países de la Alianza, diversas son las razones que hacen de 2018 un año con nuevos jefes de Estado. En marzo, el Pres. Martín Vizcarra (peruanos Por el Cambio) sucedió al Ex Pres. Pedro Pablo Kuczynski, del mismo partido, quien luego de cumplir un tercio de su mandato, renunció a su cargo; en Chile, Sebastián Piñera (Renovación Nacional), electo con 54% de votos (2da vuelta), asume la presidencia igualmente en marzo, sucediendo a Michelle Bachelet. En Colombia, el Pres. Iván Duque (Centro Democrático) elegido por 54% de electores (2da vuelta) sucede desde agosto, a Juan Manuel Santos (Partido Social de Unidad Nacional) y en México, Manuel López Obrador (MORENA) ganador de las elecciones presidenciales (53% de votos) remplazará en diciembre próximo a Enrique Peña Nieto (PRI).

De este panorama y de las perspectivas gubernamentales en los cuatro Estados, los observadores consideran que el compromiso con la Alianza del Pacífico, como el apoyo político de sus mandatarios, continuara, sin afectar o modificar, en sustancia, la línea política asumida por la gobernanza del proceso.

Sin embargo, los mismos observadores se interrogan sobre los efectos de las actuales tensiones políticas, económicas y comerciales del mundo global y de las que surgen o resurgen, a nivel regional³⁰, que fuera de las polémicas y antagonismos, podrían afectar las proyecciones, suscritas por su gobernanza en la Cita Cumbre de Puerto Vallarta en julio de 2018.

En los años venideros, tres nuevos mandatarios pilotearán el proceso - Sebastián Piñera ya ejerció su presidencia -. En (y por) el bloque, tienen el compromiso de no solo darle continuidad al proceso, sino de promover y darle sentido a sus políticas económicas, comerciales y sociales, insertas en la “visión 2030”. Le recae al actual presidente pro tempore, Martín Vizcarra, de iniciar esta nueva etapa.

Los cuatro ejes, motores de una estrategia de largo alcance³¹

La visión 2030, validada por su Ejecutivo en la XIII Cumbre, representa la hoja de ruta de los siguientes 12 años de la Alianza. Desde el punto de vista político, es relevante la ininterrumpida adhesión al multilateralismo y el alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); también lo son, su determinado apoyo a la globalización, su compromiso con el libre cambio comercial y su rechazo al renaciente proteccionismo.

En su visión de largo plazo, la Alianza renueva con énfasis, la necesidad de “consolidar el Área de Integración Profunda”, dinamizar su

³⁰ En México, es patente la delicada situación de sus migrantes en EE.UU. y sus potenciales efectos, sin olvidar sus intensas negociaciones comerciales (ALENA); en Argentina, su economía soporta hoy en día una fuerte inflación, una importante devaluación de la moneda, la contracción de su actividad económica...que podría generar una nueva recesión. Mucho más preocupante es la prolongada y dramática situación en Venezuela cuyos efectos políticos, económicos y sociales afectan y degradan las condiciones de vida del país, genera importantes migraciones hacia países vecinos y suscitan reacciones que también involucran MERCOSUR y la Alianza del Pacífico...; la crisis política en Nicaragua y su deriva represiva (desde abril) contra la oposición es igualmente fuente de preocupación regional.

³¹ Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030”, 16 páginas; Julio de 2018.

“Proyección al Mundo” e *in fine*, beneficiar a los “ciudadanos de los cuatro países”. En ese sentido, le da continuidad a sus tres principales objetivos (del Acuerdo Marco) asociando la dimensión nacional, regional y extra regional.

En su visión estratégica 2030, la Alianza proyecta el desarrollo de cuatro ejes, los cuales convergen, como instrumentos de refuerzo del bloque, el cual es imaginado en 2030; “Más integrado” (p. 6); “Más global” (p. 8); “Más conectado” (p. 11) y “Mas ciudadano” (p. 15).

El eje “más integrado”, se proyecta sobre la base del “crecimiento del bloque comercial de forma sostenible” con el propósito de generar uno, “que dependerá menos de materias primas y contará con un mercado más competitivo, productivo y plenamente integrado”; a nivel financiero, se proyecta “un marco regulatorio fiscal, tributario y financiero que favorecerá un mercado integrado”. Figuran dentro de sus orientaciones, duplicar el comercio intra-bloque, realizar la liberalización arancelaria del 100% de los bienes, apoyar las Pymes, fortalecer un mercado de capitales más integrado y privilegiar el financiamiento de proyectos de infraestructura, comprendiendo las infraestructuras afectadas por los desastres naturales;

El eje “más global”, se sustenta en la premisa de un crecimiento mundial de relaciones conjuntas fuera del bloque; proceso dentro del cual la Alianza, tiene el propósito, hacia 2030, de ser “el referente de un modelo de integración ambicioso y pragmático en el mundo, en especial en América Latina y el Asia-Pacífico”. Para ello, la “Alianza continuará de promover el libre comercio y la globalización”. Su modelo de desarrollo, que tiene como referente la “Agenda 2030 de Desarrollo sostenible”, predice su articulación en “foros internacionales en especial APEC y la OCDE”. Asimismo, en su “proyección al mundo”, el bloque pronostica relacionar “diez nuevos Estados Asociados, conformando así una red de integración entre América Latina y el mundo”; se configurando, de esta manera, como la “principal plataforma de integración comercial en América Latina”.

El eje “más conectado” se sustenta en dos diagnósticos referentes a la utilización de las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI); por un lado, cohabitan en el “actual mundo globalizado” una gran cantidad de personas para las cuales las distancias y las barreras ya no existen; por otro lado, viven en los cuatro países de la Alianza, “una gran parte de personas” que ignoran o son ajenos a estos avances”. La ambición de la Alianza en el 2030, será de “otorgar a (todos) sus ciudadanos y empresas la conexión digital, el acceso a toda la información disponible y a una comunicación que impulse las relaciones a todos los niveles”; de esta manera pronostica representar el Mercado Regional Digital.

El eje “Más ciudadano”, toma como referencia los resultados y expectativas de sus proyectos transversales realizados o que están en curso de ejecución; según sus proyecciones, la Alianza garantizará “la libre circulación de personas, proveerá oportunidades laborales, académicas, culturales y de negocios a sus ciudadanos, que coadyuven a consolidar una identidad ampliamente reconocida basada en valores, principios, costumbres y una visión común”. Para ello, tiene el propósito, al interior del bloque, “de reforzar el diálogo entre gobiernos, empresarios, academia y sociedad civil”. También pronostica “alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible” /.../; para que los mismos “lleguen a todos los ciudadanos y contribuya a la superación de la desigualdad y la pobreza”.

¿Ambiciones desmedidas o realismo optimista? Es sin duda una pertinente pregunta; sin programa, sin calendario, sin visibilidad de los recursos que le son necesarios, parece difícil pronunciarse sobre esta vasta y optimista proyección.

Sin embargo, se pueden explorar ciertos lineamientos. Así, parecería que la visión 2030 de la Alianza, otorga una más grande importancia al componente “Proyección al Mundo y Asia Pacifico”, comparativamente a las proyecciones del componente “Área de Integración Profunda”. Precisamente, se proyecta “duplicar” el comercio intra-bloque, que permitiría represen-

tar el 10% del total de las exportaciones de la Alianza al mundo; esta perspectiva (¿discreta?) ubicaría el comercio intra-bloque de la Alianza aún por debajo del comercio intra-MERCOSUR (16%). Asimismo, en relación a las inversiones intra-bloque, las proyecciones no son presentadas cuantitativamente, dejando inducir una cierta ¿timidez?³².

Queda en línea de mira, los resultados de la misión que la Gobernanza de la Alianza ha confiado al Grupo de Alto Nivel; el cual evaluará los temas estratégicos, el contexto, los pasos a seguir, los recursos, el calendario etc. En ese marco, una primera reunión de los viceministros del GAN, se realizó en Santiago, el 6 de septiembre 2018.

MERCOSUR - Alianza del Pacífico: ¿convergencia oportuna?

Las primeras discusiones, retomando los aspectos geo-políticos y geo-comerciales de la convergencia entre los dos bloques se iniciaron en 2014. Tuvo como protagonistas centrales la presidenta Michelle Bachelet y al expresidente Luis Inácio da Silva³³. En ese momento, para algunos especialistas, el acercamiento entre estos bloques regionales, parecía muy improbable pues “lucían como opuestos”. Se gestó, sin embargo, una “agenda corta de negociación” y un año después, MERCOSUR elaboró, “Un plan de acción para la convergencia” y casi simultáneamente suceden cambios políticos en su seno³⁴.

Hoy en día, los dos bloques, representan en América latina, casi el 80% de la población; el 85% del Producto Interno Bruto; el 89% de las exportaciones y el 88% de la Inversión Extranjera Directa (IED).

Observando las discusiones en curso, las mismas parecen ser facilitadas por las ya existentes relaciones comerciales de tres países de la Alianza (menor con México) con MERCOSUR. El “retorno” de México a la escena regional, operada por su integración en la Alianza del Pacífico, podría oportunamente consolidarse - vista sus serias y actuales tensiones con EE. UU y las incertidumbres que genera esta situación - al abrirle la posibilidad de una más importante integración regional.

Toma de esta forma relevancia, la XIII Cumbre de la Alianza, en la cual - es la primera vez - se asociaron los dos bloques, lo cual igualmente generó una Declaración final conjunta que suscribe “un plan de acción”³⁵, en la cual se establece la posibilidad de firmar un acuerdo comercial entre los dos bloques.

En este encuentro, los presidentes pro tempore de cada uno de los bloques, el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, y el presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, subrayaron “el compromiso de ambos bloques con el libre comercio y la democracia, así como su voluntad de avanzar en la integración latinoamericana”. Asimismo, teniendo en cuenta lo que “está sucediendo a nivel mundial” se recalcó la necesidad de “profundizar la integración y la necesidad de estar unidos”, sin ocultar las diferencias - historias, formatos, contenidos, alcances y funcionamientos - entre los bloques, las cuales no son “incompatibles ni excluyentes”.

Si las voluntades políticas parecen acercarse, si geográficamente al disponer de dos océanos se abrirían inmensas posibilidades comerciales, si lo que representarían los dos bloques juntos podría reforzar el peso y la influencia regional

³² Por otro lado, ciertos desafíos comunes a los cuatro países, no figuran explícitamente en la Visión 2030 - caso de la corrupción y el narcotráfico, por ejemplo -. Sin que se generen “políticas comunes” (como en la Unión Europea), se podrían plantear al horizonte 2030, la instauración o consolidación de mecanismos comunes de cooperación, intercambios de información etc. Más aún, cuando en los cuatro países, estos temas hacen parte de sus principales retos nacionales.

³³ Ese año, los expresidentes Luis Inácio da Silva (Lula) y Ricardo Lagos publicaron un documento que recomendaba un proyecto regional basado en la “convergencia en la diversidad”; Citado por Rita Giacalone; en su artículo “MERCOSUR-Alianza del Pacífico”; Universidad de los Andes; 2015.

³⁴ La elección de Mauricio Macri en Argentina (2015), la destitución de Dilma Rousseff, remplazada por Michel Temer (2016) en Brasil, a los cuales se añade el resultado de las elecciones parlamentarias en Venezuela (2015) ganadas por una coalición opositora.

³⁵ El plan de acción de Puerto Vallarta establece medidas concretas para facilitar el comercio de bienes, impulsar la internacionalización de pequeñas y medianas empresas y fomentar la economía del conocimiento; asimismo promueve, entre los dos bloques, el turismo, la cultura y la movilidad de personas. “Declaración entre los Estados Partes de la Alianza del Pacífico y los Estados parte de Mercosur”; Puerto Vallarta (México); 9 páginas; 24 de julio de 2018.

del continente -¿qué pasaría con los países de América Central, Ecuador, Bolivia? - surgen interrogantes sobre los dispersos perfiles macroeconómicos ¿cómo generar convergencia entre ellos? y sobre las organizaciones y mecanismos de integración que parecen distantes; in fine ¿cómo hacer coexistir la visión estratégica de la Alianza al horizonte 2030 con los intereses del bloque MERCOSUR³⁶?

De las respuestas a estas, y otras, interrogantes, de las decisiones que involucren la gobernanza de la Alianza (y MERCOSUR) dependerá el papel que el bloque ribereño del Pacífico podría jugar en el futuro. En ese sentido, sus proyecciones, dependen del contenido, la forma y el rumbo que se le dé a su inmediato desarrollo.

Somera apreciación general

Cuando el 28 de abril de 2011 se impulsó el proceso, muy pocas personas podrían haber imaginado que el 24 de julio de 2018, la Alianza del Pacífico adoptaría una ambiciosa estrategia o visión 2030, que podría generar una interesante - e incierta - segunda etapa de este “salto hacia lo desconocido”, iniciado hace 7 años en Lima.

Su gobernanza, manteniendo una firme y continua línea política, representa uno de los principales logros del proceso de integración; este logro y los otros - la sólida y evolutiva organización, un manejo macroeconómico apreciado, el reconocimiento (por interés) que le otorgan sus “Nuevos Estados Parte” etc. - no deben, sobre todo, dejar de lado las insuficiencias señaladas en el “Área de Integración Profunda” o en las políticas de inclusión social que no generaran aún la estabilidad y el bienestar social perseguido.

El ex presidente de Colombia, Juan Manuel Santos acuñó una frase que refleja el entorno y el perímetro de gobernanza de la Alianza del Pacífico: “el mercado hasta donde sea posible, el Estado cuando sea necesario”³⁷. Esta “tercera vía” involucra gobiernos liberales - estatistas o con-

servadores - que abogan por el libre comercio y manejan economías en la cual la intervención del Estado asume una actitud gradual y reformista promoviendo “con pragmatismo, una justicia para todos, con valores y resultados eficientes de corte social”.

Por encima de lo que suscita el análisis de esta “tercera vía”, de sus polémicas o interrogantes (¿otras alternativas de desarrollo en el actual mundo globalizado?); se demuestra que, desde un comienzo, la gobernanza de la Alianza reconoce el peso e influencia de la globalización. Inclusive cuando surge la idea de integración del “Arco del Pacífico” (2006) al plantearse la asociación de países, sus mandatarios reconocen sus limitaciones nacionales y admiten que juntos podrían adaptarse y beneficiarse del mundo global; “frente a una economía globalizada la asociación es una necesidad”. La lógica que predomina, es la adaptación o “replica adaptada” al reinante proceso de globalización, replica inicialmente plasmada desde la Declaración de Lima.

Sin embargo, se observa en los últimos años, como el “mundo global” cambia, influenciado por mandatarios y gobiernos (elegidos en procesos democráticos) que cuestionan el multilateralismo, hacen resurgir políticas “proteccionistas”, las cuales apoyándose en un discurso “populista”, generan un cierto desorden, cuestionando las economías liberales de mercado y sus instrumentos institucionales multilaterales.

Frente al actual y desordenado “mundo global”, toma singular relevancia las decisiones y compromisos políticos, que la gobernanza de la Alianza ha suscrito en México en julio de 2018. Al ratificar, con MERCOSUR, que “somos partidarios del libre comercio y de la integración regional”, argumentando las razones por las cuales “se rechaza el proteccionismo, se defiende el multilateralismo y las instancias internacionales”, la gobernanza de la Alianza asume una

³⁶ En Brasil, el 28 de octubre de 2018, Jair Bolsonaro gana la elección presidencial obteniendo 55,1% de votos. ¿Cuál será su influencia política en el desarrollo de las negociaciones en curso? Cuestión que toma relevancia, por la implicación de Brasil en la Cita Cumbre de Puerto Vallarta de julio 2018, a la cual participó Michel Temer.

³⁷ Revista “La Semana” Colombia; 27 de junio de 2012.

postura política que adquiere una más fuerte relevancia por representar un bloque.

Significa que la Alianza, se afirmará como un sólido bloque institucional en el mediano o largo plazo ¿que defiende y defenderá sus propios intereses en el actual y futuro mundo global?

Si responder a esta crucial pregunta exigiría una específica investigación acompañando la evolución del contexto global y del proceso los años venideros; la actual y relevante actitud de la gobernanza de la Alianza, que igualmente involucra a la gobernanza de MERCOSUR, le confiere, fuera de una importante postura, un rol de actor “complementario” a la globalización. Es decir que al mismo tiempo que la promueva, su gobernanza asume un rol de abogada que defiende sus avances y logros, sus propios intereses y compromisos a nivel nacional, regional y extra regional.

Como desenlace, lo subraya Couffignal (2017), pensamos que los Estados de América latina, frente a un mundo globalizado, tienen el “gran reto” de profundizar las dinámicas de cooperación e integración regional.

Para terminar, resaltando lo que parece ser el principal e inmediato desafío de la Alianza y de sus Estados, el fortalecimiento de sus democracias es fundamental; al interior de las mismas, el desarrollo económico y las políticas de inclusión social serán decisivos. Obtener resultados en ese rumbo condicionará la estabilidad política, los modelos económicos y en un marco de paz, el mejor andar de sus aún desiguales sociedades.

Referencias

- Alianza del Pacífico. (2017). *Guía de negocios e inversión de la Alianza del Pacífico 2017-2018*. Lima, Perú: Ministerio de Relaciones exteriores del Perú.
- Alianza del Pacífico. (2018). *Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>
- Arango, V. (2015). *La Alianza del Pacífico como mecanismo de gobernanza regional*. Medellín, Colombia: Escuela de Derecho, Universidad EAFIT.
- Benites, A., y Lorrain, N. (2017). *Coopérer avec les Chiliens, les Colombiens, les Mexicains et les Péruviens: l'Alliance du Pacifique*. Paris, France: AFRON.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *MERCOSUR-Alianza del Pacífico; informe del Diálogo de Alto Ni-*

- vel: una agenda positiva para la integración*. Mendoza, Argentina. Editorial BID.
- Benzi, D., y Narea, M. (2017). El regionalismo latinoamericano más allá de los “pos”. El fin de ciclo y los fantasmas globales. En *Nueva sociedad* (vol. 275). Buenos Aires. Argentina: Editorial Fundación Foro Nueva Sociedad.
- Blanco, A. (2015). *La Alianza del Pacífico: un largo camino por recorrer hacia la integración*. Washington, USA: Ed. Wilson Center.
- CEPAL. (2002). *Globalización y Desarrollo*. Brasilia, Brasil: Secretariado de la CEPAL.
- CEPAL. (2017). *Documento preparatorio de la Segunda Reunión Ministerial CEPAL – China de 2018*. Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2018). *Panorama social de América latina 2017*. Santiago, Chile: CEPAL
- CEPAL. (2018). Couffignal, G. (2017). *El papel del Estado en un mundo globalizado: el caso de América latina. Estudios latinoamericanos y del caribe* (vol. 13). Ciudad Tel Aviv, Israel: Tel Aviv University.
- Comisión Económica para América Latina (2014). *Integración regional; Hacia una estrategia de cadenas de valores inclusivas*. Santiago de Chile, Chile: Editorial CEPAL.
- Dabène, O. (2014). La cuarta ola del regionalismo. En *Los desafíos del desarrollo en América latina*. Paris, Francia: A savoir n°24.
- Dávila, J. (2009). *Estado, globalización e integración regional*. Estado de Barinas, Venezuela: Universidad Bolivariana de Venezuela.
- García, A. (2014). *La creación de la Alianza del Pacífico*. Lima, Perú: Universidad de San Martín.
- Gonzales, F., y Luca, D. (2014). *Alianza del Pacífico: Nuevo mercado latinoamericano*. Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomás.
- Gorraiz, G. (2018, julio). ¿Está la Alianza del Pacífico teledirigida por los EE.UU.? *Diario Hispaniola.com*. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>
- Inoue, K. (2015). *Nuevas transformaciones, nuevas definiciones: las relaciones entre América Latina y Asia*. Montevideo, Uruguay: Observatorio América latina-Asia-Pacífico; ALADI.
- Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance. (2006). *Analyse et évaluation de la gouvernance*. Paris, Francia: Editorial IRG.
- Klaveren, A. (2017). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva sociedad*, 275. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/el-eterno-retorno-del-regionalismo-latinoamericano/>
- Mujica, J., Frei, E., y Da Silva, I. (2017). *La Gobernanza de la integración*. Buenos Aires, Argentina: Instituto para la integración de América latina y el Caribe (INTAL).
- Mulder, N. (2018). *Evolución y tendencias de América Latina en el comercio de servicios en el mundo*. Lima, Perú: CEPAL, Naciones Unidas.
- Reyes, J. (2011). *Integración latinoamericana*. Recuperado de <https://www.monografias.com/trabajos86/integracionlatinoamerica/integracionlatinoamerica.shtml>
- Rojas, D., y Terán, J. (2017). Inserción de los países de la Alianza del Pacífico en Asia-Pacífico: más allá de las relaciones comerciales. *Desafíos*, 9(2).

- Rodríguez, M. (2007). *Armonización legislativa en el MERCOSUR*. (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, Argentina.
- Segrelles, J. (2002). Integración regional en América latina y globalización, Reflexión desde una perspectiva europea. *En, Terra Livre*, 18, 4-19.
- Segrelles, J. (2017). Los recientes procesos de integración regional de América del Sur. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 12(14), 107-118.
- World Bank Group. (2017). *Doing Business 2017*. Washington, USA: Editorial World Bank Group.
- World Bank Group. (2018). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, USA: Editorial World Bank Group.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*. 19(38).



La implementación de políticas públicas frente al paradigma *neomanagerial*

Public policies' implementation against the new managerial paradigm

EDGAR VARELA BARRIOS¹, BAIRON OTÁLVARO MARÍN²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Reflexión

Recibido: 24/08/2018

Revisado: 26/10/2018

Aceptado: 28/11/2018

Resumen

Se realiza un análisis de la implementación de políticas públicas en contextos caracterizados por el aumento de fenómenos asociados a la globalización, la ruptura de lo nacional-territorial y la pérdida de centralidad del Estado como América Latina. Se cuestionan los aportes de escuelas cuya matriz han sido el neo managerialismo público desde el siglo pasado, y que ofrecieron alternativas en la implementación de políticas de carácter neoliberal centradas en lógicas de mercado. Como alternativa se postula una línea metodológica que señala la importancia de la historicidad y la contextualidad en el proceso de análisis de política pública, ya que toma en cuenta el régimen político, las especificidades nacionales, las culturas corporativas, las modalidades del ethos burocrático, las capacidades institucionales, y las diversas formas de ejercer la política deliberativa y consensual.

Palabras clave: Políticas públicas, Implementación, Gobernanza, Neo managerialismo.

Abstract

This paper analyzes the implementation of public policies in contexts characterized by the increase of phenomena associated with globalization, the rupture of the national-territorial and the loss of centrality of the State as Latin America. The contributions of schools whose matrix has been Public New managerialism since the last century, and which offered alternatives in the implementation of neoliberal policies centered on market logics, are questioned. As an alternative, a methodological line is postulated that points out the importance of historicity and contextuality in the process of public policy analysis, since it takes into account the political regime, national specificities, corporate cultures, the modalities of bureaucratic ethos, institutional capacities, and the diverse forms of exercising deliberative and consensual policy.

Keywords: Public policies, Implementation, Governance, New managerialism.

Introducción

La implementación de políticas expresa lo que Meny y Thoenig (1992) denominaron la esencia de las políticas públicas: el Estado en acción. Que se despliega con el ejecutivo, la legislatura, los organismos de control, los gobiernos subnacionales, y una arquitectura institucional de frenos y contrapesos, basada en la distribución de la soberanía entre diversos actores estatales, sociales y económicos (Aguilar, 2005). Con la llegada del Estado de Bienestar se discutió la implementación de

¹ Profesor e Investigador, Rector de la Universidad del Valle, Cali, Colombia, Presidente del Grupo Latinoamericano de Administración Pública (LAGPA), Licenciado en Filosofía - Humanidades, Universidad del Valle, Colombia, Doctor en Administración (Opcion Management), Escuela de Altos Estudios Comerciales (HEC), Universidad de Montreal, Canadá. e-mail: rector@correounivalle.edu.co edgar.varela@correounivalle.edu.co

² Trabajador Social y Magister en Políticas Públicas, Universidad del Valle, Colombia, Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia. e-mail: bairon.otalvaro@correounivalle.edu.co

Como citar: Varela Barrios, E., y Otálvaro Marín, B. (2018). La implementación de políticas públicas frente al paradigma *neomanagerial*. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(3), 49-60.

políticas públicas y la estructura burocrática del Estado, reconociendo que la puesta en marcha de políticas es un espacio temporal, en donde las decisiones de políticas, se llevaban a cabo mediante acciones de Gobierno y con resultados tangibles (Bardach, 1978; Leach, Pelkey y Sabatier, 2002).

La concepción clásica de la implementación de políticas identificaba que las metas y objetivos programáticos se concretaban en cursos de acción y realidades políticas. De cierta manera la implementación ha sido el espacio de acción gubernativa que materializa las promesas y la retórica de las políticas públicas (Oszlack, 1980; Majone, 1989). Una visión que se ha complejizado, porque la disciplina está aún en sus primeros estadios y afronta una dinámica inherente: el desfase entre la literatura y las prácticas humanas en las instituciones, organizaciones y en los procesos de toma de decisiones. Las políticas públicas se ven afectadas por la globalización y por el proceso de reconfiguración del Estado-Nación lo que implica una transformación de la soberanía y una pérdida de centralidad como actor hegemónico y contenedor de las políticas públicas (Beck, 1998; Varela, 2007).

Las mutaciones son evidenciables en los modos de gestión, los contenidos de las políticas, las dinámicas decisionales y en la construcción de agendas públicas, las cuales han cambiado significativamente en el siglo XXI. Las políticas se pueden ajustar para incorporar lógicas de interacción entre grupos de interés, reconociendo tendencias globales y transversales que no corresponden a formas contractualistas o deliberativas. Son el producto de mega tendencias sociales, frente a las cuales el papel de la investigación académica consiste en mapearlas, hacerles seguimiento, configurar escenarios y tendencias de naturaleza prospectiva.

Los aportes de escuelas y corrientes cuya matriz ha sido el neo managerialismo público (Crozier, 1963, Wilson, 1980; Barzelay 2012), que desde los años setenta y ochenta del siglo pasado, ofrecieron alternativas a la implementación de políticas con posturas radicales, como la ruptura de monopolios públicos, la privatización, y la implantación del gerencialismo empresarial privado aplicado a lo público. Se intentó borrar la distinción entre política (como ámbito decisional, de toma de decisiones), versus la administración, vista como un espacio de ejecución del mandato del principal. En efecto en la fase neoliberal del capitalismo de mercado desde la década de los ochenta del siglo XX, el Estado perdió el papel de contenedor de la sociedad y de liderar la construcción de políticas públicas (Puello, 2014).

Para abordar la discusión sobre la agenda de implementación de las políticas, es pertinente integrar el rol de las tecnologías de poder en los ámbitos político y managerial y sus relaciones con las demandas sectoriales y ciudadanas. Tecnologías que han construido un tipo de políticas públicas de origen anglosajón orientadas por paradigmas universalistas, ahistóricos y descontextualizados, que tienden a la generalización y la absolutización de modelos de análisis e interpretación, los cuales asumen la implementación como una variable dependiente del diseño y la formulación, en términos

de objetivos de las políticas, frente a escenarios como América Latina que no han tenido el decurso institucional económico y social de los EE UU, Canadá o Europa Occidental.

Como alternativa a los desajustes ya planteados, se postula una línea metodológica según la cual, la historicidad y la contextualidad constituyen un enfoque adecuado para el proceso de análisis de las políticas públicas ya que toma en cuenta el régimen político, las especificidades nacionales, las culturas corporativas, las diferentes modalidades del propio *ethos* burocrático, las diferencias en las capacidades institucionales, los recursos y las formas de ejercer la política.

Transformaciones institucionales en la implementación de políticas públicas

El rol del Estado y las lógicas de gubernamentalidad han sufrido transformaciones radicales, incorporando el modelo de gobernanza, construyendo un eje relacional entre Estado, mercado y sociedad civil, un modelo de operación de las políticas, entendido como un proceso construcción de respuestas colaborativas a las demandas sociales (Aguilar, 2016). El esquema dicotómico Estado/sociedad del pasado, fue cuestionado por simplificar las interacciones entre los agentes en los procesos de política pública; y porque las responsabilidades decisionales de los gobiernos no eran cuestionadas; a lo sumo, solo la efectividad y la eficacia de las políticas públicas.

Con el cambio de paradigma se han asumido formas complejas de construcción e implementación de políticas, cambios que han operado en el ámbito gubernamental, como fruto de procesos internos. Tal proceso se genera por la apertura que brinda el acceso a la información, la comunicación y las tecnologías, lo que conlleva a una interdependencia mundial. Sin embargo, las nuevas tecnologías de gestión, no han resuelto las enormes asimetrías ni la concentración del poder en las organizaciones que implementan las políticas en sus diversas instancias decisorias.

Lo que se observa en la coyuntura actual es una situación que implica una fuerte descentralización (en la gestión) y flexibilización de la institucionalidad pública, como en el caso del outsourcing. Cada vez pesa más el trabajo precario, la deslaboralización, principalmente vía tercerización (*Outsourcing*), la debilidad del sindicalismo público (evidente, profunda y generalizada) y la distribución desigual entre las rentas del trabajo y las rentas del capital (Stiglitz, 2012; Chomsky, 2011). Para coordinar estos procesos descentralizados, surgen 'instancias' que asumen la coordinación y propician la hegemonía del poder por parte de los Estados más fuertes en la arena internacional, de corporaciones empresariales transnacionales del "clase mundial" y de alianzas y bloques entre países.

En el terreno de la funcionalidad gubernativa la globalización ha implicado pérdida de la autonomía

decisional de los Estados, y un rol cada vez mayor para los mercados en dinámicas de liberalización y mercantilización de bienes públicos. En lo concerniente a la implementación de las políticas públicas, una parte sustancial de ellas ha sido traspasada al sector privado. Han sido redefinidas por el llamado “*Etat du marché*”, a través de las formas de asociacionismo de las empresas privadas con las públicas y los gobiernos, en la provisión de los más importantes bienes públicos. Las políticas de apertura económica y de liberalización han debilitado las burocracias públicas, el sindicalismo, y substituido los modelos corporativistas de convergencia entre capital y trabajo, expresados en las políticas de ingresos y salarios. Al mismo tiempo, se profundiza la asimetría entre países, regiones, clases, y segmentos de la población.

Las limitaciones del gasto público y las recurrentes crisis fiscales, han postrado el Estado del Bienestar, mientras que la promoción de políticas fiscales desgrava el capital, debilita las bases de la tributación, y se empeña en financiar el gasto público con las rentas del trabajo y los impuestos indirectos al consumo. Esto impacta negativamente los logros de las políticas que promueven el bienestar y la justicia social en contextos como América Latina caracterizados por la desigualdad y exclusión social (CEPAL, 2017). El trazo central de estas transformaciones en la gobernabilidad de los territorios, y en sus agendas públicas, tiene que ver con la supremacía de la competitividad como variable estructural del desarrollo económico.

Las transformaciones del capitalismo global han impactado la implementación de políticas públicas por los gobiernos sub-nacionales, como instancias cercanas a los ciudadanos. Los gobiernos territoriales coordinan la ejecución de políticas, propiciando un cambio desde el paradigma anterior, cuando las burocracias gubernamentales -a través de secretarías, del sistema escolar, de salud, de servicios públicos y otros ámbitos- se ocupaban hegemónicamente de la implementación de las políticas de distinto orden. Hemos pasado a un esquema donde para los Gobiernos territoriales su principal tarea es la de coordinación (Martínez, 2010). La implementación de políticas públicas en el plano de lo local se ha transferido hacia operadores empresariales, con la privatización y mercantilización de bienes públicos y servicios sociales. Se suplantán y ocupan espacios de la gobernanza territorial por nuevos operadores empresariales, corporativos y sociales (Varela y Otálvaro, 2013).

El paradigma neomanagerial público en la implementación de políticas públicas

Un cambio radical en la implementación de políticas ocurrió cuando el Estado perdió su rol central en la ejecución de políticas y se presentó la crisis del modelo burocrático, anticipada teóricamente por Michel Crozier (1963). Su teoría significó el punto de partida del neomanagerialismo (principalmente en su versión *New Public Management*) crítico del Estado. Crozier mostró las paradojas de la parálisis burocrática, y su círculo

vicioso, “Caja de Hierro”, prisionera de la incapacidad de modernizarse, adaptarse y responder a los requerimientos de una sociedad con mayores demandas y expectativas.

La pregunta de Crozier fue: ¿cómo resolver las patologías burocráticas? A inicios de los sesenta del siglo XX, las burocracias gubernamentales comenzaron a perder credibilidad y legitimidad en el plano de las teorías manageriales, así como la propia centralidad y el monopolio en la implementación de las políticas públicas. Crozier representó un punto de quiebre en la literatura administrativa, respondiendo a un cambio de paradigma. Este autor planteó que el Estado administrativo burocrático era imposible de modificar, porque el “círculo vicioso” de las burocracias, impediría la transformación organizacional para hacerlas más adaptativas, y flexibles.

Desde la década de los setenta se ha intentado resolver los problemas de la burocracia pública tratando de despojarla de sus funciones en el ámbito de la implementación. En sus versiones extremas, se acogió el ideario liberal del “Estado Mínimo” (Nozick, 1974; Hayek, 1941) y con diferentes versiones de libertarismo filosófico, se aterrizó a una programática de desmonte y desmantelamiento del Estado burocrático (Friedman, 1983). Una nueva institucionalidad que debería ocuparse de regular y garantizar el funcionamiento de los mercados, asumiendo la provisión de transparencia, la legalidad, garantizando los derechos de propiedad, y promoviendo la desmonopolización de las funciones públicas y el tránsito a una creciente mercantilización de servicios y bienes públicos.

En el terreno académico este paso fue acompañado con la tentativa de derogar el corpus administrativista, reemplazando la administración pública, por la gerencia o el management público. Este último se entendió como una adaptación del Managerialismo, dominante en las empresas, y en el discurso académico norteamericano, hacia el sector público. Sus principios básicos fueron: Competitividad, Innovación, desmonopolización, nuevas funciones y marcos regulatorios, radicalmente diferentes para los Gobiernos, y la adopción integral de la Gestión estratégica basada en resultados (Osborne y Gaebler, 1994). En los procesos de implementación de Políticas públicas, hubo un giro radical, en la teoría, y en la naturaleza prescriptiva del saber neomanagerial público, sustituyéndose así el viejo discurso administrativo.

El centro del problema no estaba en la gestión burocrática pública, sino en la transferencia de las operaciones de implementación de políticas, hacia el sector privado y el solidario (Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones). La filosofía político-jurídico garantista se consideró desueta; una verdadera camisa de fuerza para la implementación. El viejo modelo jurídico que interpretaba la implementación, como algo resuelto por la expedición de leyes, reglas o elementos jurídico-administrativos, ha quedado atrás. Pues, los marcos normativos no significan *per se*, que está en marcha un proceso de implementación y una garantía de derechos fundamentales (Roth, 2017).

Se ha tratado de tomar como referente al management estratégico que se operacionaliza en las grandes empresas y corporaciones de “clase mundial”, con el fin de transferirlo hacia las entidades gubernamentales.

Se supone que como las ciencias del management han resuelto la implementación de políticas, en el caso del gobierno, la implementación se podría resolver apropiándose de los protocolos de normalización, y de los objetivos corporativos y organizacionales. Este esquema se basa primordialmente en la gestión por procesos. La literatura managerial ha identificado un desajuste entre los modelos de operación de tipo divisional; frente a la gestión por procesos.

La organización funcional divisional aparece en contravía de un esquema fluido y convergente de implementación de decisiones. Tales protocolos de normalización y estandarización se han construido de la esfera del management para resolver la puesta en acción de las políticas. La normalización es transversal; valdría tanto para lo público como para lo privado. La implementación de políticas públicas se apoya en saberes expertos, tecnocráticos, que ocultan lógicas políticas para imponer mecanismos de normalización en permanente retroalimentación. Estos se alimentan mediante sistemas de información y mapas organizacionales flexibles que responden a la implementación de políticas, tomando del management privado el modelo de transferencia de las decisiones, en acciones organizacionales.

Las privatizaciones, una mega tendencia en la implementación de Políticas

La ciencia política y las políticas públicas tienen dos grandes referentes que están en cuestión: el rol del Estado territorial como contenedor de la política pública; y la centralidad del Estado como poder centripeto de lo gubernamental. Eje con el cual se ha construido nuevas formas de gubernamentalidad, soberanía estatal, nacional y popular. La globalización ha promovido el declive del poder soberano de los Estados y una disminución de su capacidad de control mediante políticas públicas (Varela, 2007; Krasner, 1999).

Se presentan fusiones, adquisiciones, e integraciones horizontales y verticales, ya que estos conglomerados concentran derechos de propiedad no directamente atribuibles a una relación de soberanía política-territorial. En casi todos los ámbitos de la vida contemporánea, se presenta la privatización de bienes y empresas otrora gubernamentales. Desde el discurso del *New Public Management* (NPM) se han exaltado los ejes de acción y los principios de las reformas del Estado y de la administración pública así:

- Organizaciones centradas en la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.
- Liderazgo participativo y procesos decisionales democráticos.
- Capacidad de consulta a los ciudadanos y empleados en la toma de decisiones.
- Organizaciones orientadas al cambio y a los resultados.
- Descentralización y subcontratación de personal (*Outsourcing*), en aras de lograr que las

organizaciones se concentren en alcanzar sus objetivos misionales.

- Estructuras organizacionales planas, intentando construir organizaciones que busquen ser financieramente auto sostenibles y competitivas en el mercado.
- Privatización, concesión y mercantilización de bienes y servicios públicos (Varela, 2006).

Al amparo de estas líneas de acción, desde el NPM se dio vía libre a las privatizaciones y la reducción de las burocracias (Barzelay y Gallego, 2006). Una “solución” compleja, con problemas prácticamente irresolubles en la ejecución de las políticas públicas, en términos de tratar de despojar a las burocracias públicas de la función de ejecución de las políticas. Entregar al mercado, a los operadores privados, a la competencia, el esquema de fortalecimiento de las propias sociedades civiles y su bienestar por la vía de la competencia y el libre mercado. El NPM, ha acentuado estas tendencias, en virtud de que los operadores de políticas se comportan bajo lógicas organizacionales autárquicas neomanageriales, guiados por sus propios intereses en un contexto competitivo. Ello hace que se debilite la cooperación, se acentúen las llamadas asimetrías de la información y que el mercado intente jugar un papel de asignación eficiente de recursos.

Además de las privatizaciones se propició una línea de políticas que promovió la descentralización de las funciones operativas del Estado hacia los gobiernos territoriales. Se diseñó una división de tareas para que, con base en la transferencia de políticas, los territorios jueguen un rol en los procesos de implementación de las políticas. Este discurso se articula con el neomanagerialismo, las privatizaciones, la participación y la gestión social y ciudadana, así como el empoderamiento ciudadano, lo que ha implicado una asignación funcional de la capacidad decisional de las regiones en desmedro del Estado.

Aunque los gobiernos territoriales no poseen efectivamente tales capacidades de implementación, lo que se observa es que numerosos gobiernos locales ven limitadas sus capacidades institucionales, recursos fiscales y capital humano para asumir las competencias y responsabilidades asignadas. Pero al mismo tiempo, se han configurado ciudades-región como polos de desarrollo, con un alto porcentaje de inversión extranjera directa, recursos para investigación en ciencia y tecnología, aumento del capital humano calificado, e inversión en grandes obras de infraestructura como alternativa de desarrollo.

También se percibe un aumento de las dinámicas de control local, que facilitan una cercanía entre el gobierno territorial y la ciudadanía, generando mecanismos de reclamo a los gobernantes para que éstos cumplan con sus mandatos programáticos (Rosanvallon, 2012). El fortalecimiento de la autonomía relativa de los entes territoriales ha reforzado el liderazgo de los gobernantes locales y territoriales en el impulso de procesos democráticos, una dimensión múltiple que provoca una diversidad de escalas y jerarquías en relación con la soberanía popular articulada al orden local, regional o al plano del Estado-nación.

Reflexiones sobre las reformas del Estado y la administración pública ¿Cómo coordinar políticas, como movilizar la agenda pública?

La realidad latinoamericana evidencia la construcción complejos diseños institucionales, que ponen a prueba la capacidad de los diferentes actores vinculados con la implementación de las políticas (Jessop, 2014). Además de las agendas de privatización, mercantilismo, descentralización, y reformas del Estado que intentan resolver los problemas de coordinación de las políticas entre múltiples actores, aparecen nuevos instrumentos como la reingeniería del Estado, la gestión por procesos, los mapas de riesgos, los protocolos de control de gestión, la rendición de cuentas y un impulso al gerencialismo público, como patrón dominante en la implementación de políticas públicas.

La coordinación de políticas ilustra el aforismo del “Estado en acción”. El Estado como ámbito operacional de las políticas públicas, aquel que requiere la coordinación entre diferentes áreas y sectores. Se trata de una relación de interlocución entre múltiples actores y operadores estatales que complejizan la entrega de respuestas a la ciudadanía. Lo que se concreta en la interacción entre el gobierno, la legislatura, los jueces y tribunales, y los diversos organismos de control, una interacción que genera problemas de coordinación y complementariedad entre los poderes¹.

Estos topos clásicos en la ejecución de políticas se han complejizado con la transformación del Estado, la ampliación del ámbito del mercado y los procesos de globalización. El debate sobre la coordinación de políticas, tiene que ver con el descentramiento y pérdida del carácter monopólico del Estado. Aun cuando conserva parte de sus burocracias, transforma sustancialmente sus formas de operación, porque el esquema dominante no es el del monopolio público, sino el de competencia regulada entre operadores públicos y privados, y aparece una figura: la asociación pública/ privado, o el *Public – Private Partnership*. Es decir, el gobierno se alía con empresas del sector privado para ejecutar las políticas.

En la edad de oro de las burocracias centralizadas, la condición monopólica y vertical de configuración de las políticas y de la gestión administrativa de los asuntos públicos, hizo que los problemas de coordinación en la implementación y sostenibilidad de una política no fueran centrales. El verdadero eje se entreveía en términos de una coordinación que el diseño institucional de las burocracias clásicas prefijaba con claridad, delimitando roles y competencias exclusivas y excluyentes (Dunsire, 1978). En cambio, los problemas emergentes de descoordinación entre agencias y operadores, a partir del desmonte del

Estado de Bienestar y de las transformaciones de las burocracias públicas post Weberianas, resultan difíciles de resolver con base en la gestión pública, denominada neo-burocratismo managerial.

Roth (2002) refiriéndose a la imposición de un modelo de Estado, hace uso de una metáfora: “Del Estado Relojero a un Estado futbolista”. El relojero es aquí la máquina Weberiana, la caja de hierro sincronizada desde el aparato burocrático, donde los problemas de coordinación no son significativos en virtud de que la descoordinación colapsaría el aparato. Este sería el tipo de problema catastrófico en el modelo de las burocracias clásicas del Estado de Bienestar, que fue el origen del Management desde el final del siglo XIX hasta los años setenta del siglo pasado. Los aficionados al fútbol saben que es apasionante porque consiste en un conjunto de acciones colectivas con una división de tareas flexible. Salvo el arquero los demás pueden desempeñar cualquier posición; incluso un jugador de fútbol puede evitar un gol, y también el arquero puede hacer goles, en ese esquema flexible la coordinación entre los actores es central.

La metáfora ilustra un cambio de paradigma que explica los problemas de coordinación, en virtud de que el Estado burocrático Weberiano y su racionalidad instrumental se impusieron progresivamente en el mundo occidental e incluso en América Latina, desde los años veinte del siglo pasado, haciendo que la coordinación no fuera relevante porque estaba subsumida en una lógica centralista y jerarquizada. Desde las teorías neomanageriales, la coordinación constituye un elemento clave en la implementación de las Políticas para garantizar la eficiencia, eficacia, universalidad, celeridad y subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno, así como en los planes, programas y proyectos. Por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado” (Belikow, 2007).

Los problemas de coordinación de acciones y actividades entre las autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas se presentan así:

- Transversal, entre áreas funcionales. Se diferencia la coordinación interestatal y la coordinación relacional. Esta última se refiere a las interacciones entre actores sociales con base en reglas de la democracia deliberativa y procedimental.
- Vertical, entre los niveles de gobierno: central, estatal y municipal. Este fue uno de los primeros asuntos de coordinación de políticas que emergió en el análisis teórico. Se trata del clásico tema federalismo, centralismo, presidencialismo, versus autonomía de las regiones, descentralización,

¹ Es un fenómeno que conocemos eufemísticamente como “choque de trenes” en Colombia, pero en países con mejores arreglos institucionales, la coordinación, convergencia y complementariedad de estas arquitecturas, entre los diferentes aparatos que encarnan poderes públicos se encuentra adecuadamente institucionalizada. Se ha definido con base en mapas de cursos de acción que permiten una adecuada implementación de las políticas, al menos en términos de su correlación fines y objetivos y medios. No constituyen una fuente de conflictos ni de abiertas colisiones de competencias, como si ocurre en numerosos países de América Latina, con notables debilidades institucionales (Medellín, 2004).

desconcentración. Tópicos en los que asuntos del diseño institucional divergen mucho de un país a otro. Desde perspectivas múltiples, lo que genera problemas de coordinación y, a su vez, permite la construcción de políticas y reglas para establecer la coordinación entre el nivel central y los gobiernos locales.

- Longitudinal, entre diversos horizontes temporales.

Uno de los elementos determinantes para la coordinación entre niveles y agencias del Estado, es la capacidad de compartir información que permita la sincronización entre agentes (públicos, privados y no gubernamentales). Tal coordinación supone sinergia de las acciones interinstitucionales e inter organizacionales. Además, la mera tenencia de la información no implica coordinación, ya que se requiere de un esfuerzo organizacional conjunto para procesarla, convertirla en conocimiento, generar valor público y lograr el desarrollo institucional, como una variable determinante para el funcionamiento de los mercados en una economía globalizada.

La coordinación, conllevaría beneficios multisectoriales y organizacionales que permitirían aprovechar las capacidades materiales, tecnológicas, humanas, de experticia sobre el “saber hacer” organizacional. También serviría para prevenir la mala interpretación y distorsión de los objetivos de una política; evitar y minimizar la duplicidad de funciones que implica ineficiencia en la asignación de recursos públicos, dilución de la responsabilidad política, técnica y financiera, y pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía – legitimidad – en el Estado; así como, reducir los vacíos institucionales que implican la emergencia de zonas de no gobernabilidad en los territorios.

Desde estas premisas neomanageriales, la coordinación permitiría redefinir las funciones específicas de las agencias y funcionarios que participan en el entramado institucional; reducir la corrupción político – administrativa, crear conciencia y sentido de pertenencia en que la labor del funcionariado público no es aislada, sino por el contrario, está articulada a una red institucional. La coordinación también permite que la burocracia gubernamental legitime y reivindique su accionar frente a la ciudadanía.

Otros problemas de la coordinación y coherencia de las políticas públicas se relacionan con la expansión de las burocracias y la transferencia de políticas por la vía de difusión del aprendizaje, y por pretensión de construir estándares universales. La transferencia de políticas ocurre por medio de reglas o condiciones de imposición o de adopción. Por ejemplo, cuando los organismos multilaterales otorgan créditos a los países en vías de desarrollo, les transfieren políticas. Se pueden documentar aprendizajes vía transferencia de políticas, a partir de consultorías, de visitas, con “buenas prácticas” extendidas de otras partes (Cairney y Weible, 2017).

La transferencia de políticas explica por qué en otras latitudes responden de manera similar a los mismos problemas. Las políticas se pueden transferir de manera informal, por ejemplo, los directivos viajan a otros países e instituciones y observan formas diferentes de resolver problemas. Luego, hacen mimesis y “trasplantan” dichas

prácticas o aprenden por vías más formales como las consultorías y asesorías. En América Latina existen evidencias de transferencia y convergencia en las políticas, desde el Multilateralismo. La implementación y sus fórmulas neomanageriales, han sido trasplantadas como patrón dominante.

Las escuelas de enseñanza en políticas públicas y administración pública, se encargan de la difusión, adaptación y mimesis. Los principales vehículos de imposición de estos modelos son las reformas administrativas, con ajustes severos en las políticas públicas, en espacios macroeconómicos, y con la promoción de la liberalización de los mercados, las privatizaciones y la ruptura de monopolios, la entrada de los capitales foráneos y de la inversión extranjera, la delegación a multinacionales privadas de muchos campos de implementación de las políticas.

La literatura sobre transferencia y transversalidad en las políticas ofrece variables que constituyen un criterio de definición; y una lista de verificación de categorías. Entre ellas, la variable política que reconoce la importancia de las estructuras globales internacionales, transnacionales y nacionales. Según Ffrench-Davis (1998) el Estado de mercado proporciona un recurso heurístico y una metáfora útil para describir cambios fundamentales en la naturaleza del Estado capitalista, el cual tiene 4 dimensiones claves: a) manejar bien la economía, b) desplegar el arte de gobernar, c) afirmarse sobre una ideología de base, d) y promover la gestión eficiente, que se apoya en mejores resultados uniendo estas dimensiones. Esta estrategia se ha manifestado en la reducción del gasto público, el control de la inflación, la adopción del monetarismo neoliberal, el Consenso de Washington y en la desregulación de las actividades económicas, en especial de los mercados financieros.

La transversalidad ha ganado fuerza como práctica de gestión, y supera las dicotomías del tipo: verticalidad (*Top Down*), vs horizontalidad (*Bottom Up*). Esta visión transversal reformula teorizaciones sobre la sistematicidad relacional (sistema – entorno) en las acciones del Gobierno y de otros agentes públicos y privados. La transversalidad abarca el esquema de frenos y contrapesos entre las distintas agencias que encarnan los poderes públicos (Ejecutivo, Congreso, rama jurisdiccional, órganos de control, entes estatales autónomos, etc.). También es importante incorporar en la transversalidad, la relación con el contexto global de producción, decisionismo trans estatal, y evaluación, en la ejecución de numerosas áreas de las políticas públicas. Se reconoce que las tipologías de corte funcional en Ministerios, Secretarías de Despacho y agencias especializadas, en el nivel central de los gobiernos y en sus ámbitos subnacionales, son incapaces de responder a las demandas sociales.

La agenda actual en la implementación de políticas

Existe una relativa convergencia en que el límite en los recursos, sigue siendo clave al momento de evaluar la calidad de los procesos de implementación (De Groff y

Cargo, 2009). Hoy, un desafío central es: desde las variables de la política, ¿cómo se manejan, controlan, minimizan o regulan los efectos devastadores de la implementación de políticas centradas solo en el crecimiento económico del capital? No solo se analiza si existen recursos para ejecutar las políticas, sino que se tratan de incorporar en la agenda pública, las externalidades de la economía y su impacto negativo sobre lo ambiental; las externalidades negativas en el trabajo, el empleo y su precarización, hacen que, el centro de la gobernanza esté en la refundación del papel de lo político como orientador de las sociedades.

Este reclamo, en sustitución de la predica del neoliberalismo de las últimas décadas, con su ficción de que las dinámicas económicas, mercantiles y la sociedad managerial se regulan y ajustan por sí mismas. La sostenibilidad o sustentabilidad del desarrollo; la crítica al consumismo o al mero crecimiento como metas cuantitativas, han entrado con fuerza, no solo en los campos técnicos de la evaluación de políticas, sino en la propia agenda pública. V gr., los costos e impactos ambientales de las políticas, han sido unos temas que durante décadas fueron simplemente ignorados (Cohelo, 2017).

Para la política de las políticas públicas el gran foco es el poder (Medellín, 2006). Pero esto no significa una visión reduccionista del poder como fin en sí mismo. Dado que los conflictos políticos se concentran en control de las decisiones y los recursos, un tema clave es lo programático. Unos temas medulares para las políticas públicas, como campo disciplinar, siguen siendo ¿Qué hacer con el poder que se tiene? ¿De qué manera los procesos de implementación afectan las lógicas del poder político y del poder organizacional? ¿Cuáles son los contenidos programáticos de las políticas? ¿Quiénes se benefician y quiénes se perjudican con los cursos de acción de los procesos de implementación?

El discurso neomanagerial desconoce los problemas de exclusión, marginalización e invisibilización de amplios grupos humanos y sectores sociales en los procesos de ejecución de políticas. Frente a estas políticas discriminativas y asimétricas, hoy en día, el gran reclamo en política es “acceso”, para conjurar la exclusión y la marginalidad. Desde el punto de vista de la integración social, existe el reclamo por el “acceso” visto desde la vialidad, la comunicabilidad, las infraestructuras y la conectividad (Barba, 2016).

En el hábitat emerge el “acceso” frente a la gentrificación y la privatización de lo público y de la espacialidad. El reclamo por el “acceso” opera frente a los derechos sociales, el empleo, y las oportunidades de subsistencia y movilidad social. A despecho del managerialismo y su intento de despolitizar la vida organizacional (Mintzberg, 1984), en el campo de las políticas públicas, exige un mayor consenso sobre el reconocimiento de los conflictos de poder entre los agentes. Se debe tratar de mirar en los procesos de las políticas públicas qué sucede con el poder, quién toma las decisiones y cómo se configuran alianzas, reagrupamientos, coaliciones, y conflictos con los sectores subordinados.

Ahora se vislumbran redes de política pública como enlaces entre actores públicos y privados propiciando su congruencia (Pardo, Dessauge, y Cejudo, 2018). Las

redes sirven como flujos de información que se integran, y muchos de estos son de carácter transversal, y pueden ser unidireccionales, bidireccionales o multidireccionales. Las redes de política pública no son exactamente redes sociales, sino redes de operación de la política. Estas lógicas direccionan una mayor concentración y centralización del poder organizacional y del poder político. Las redes, no significan, *per se*, una mayor democratización, un declive de las jerarquías y del poder managerial y político, sino un cambio de sus contextos, cursos de acción y una modificación de las tramas de implementación de las políticas (Varela, 2014). En este sentido, resulta adecuado sintetizar los principales obstáculos que en la actualidad se reconocen para lograr una adecuada implementación de políticas.

Estos se identifican en los choques entre los intereses propios de los operadores y *Stakeholders*. Los roces entre los operadores de las políticas, ya sean organizaciones, grupos de interés, empleados o funcionarios, o simplemente individuos, se ha mantenido como un marco de análisis, desde el cual se especifican diversos modelos de interacción entre los actores sociales. Estos conflictos de interés, se intensifican y se expresan en la forma de bloqueos, oposiciones, rebeliones, o en un plano positivo, permitiendo o facilitando la emergencia de otras alternativas de políticas.

Pese a que autores ortodoxos (Lowi, 1985; Mazmanian y Sabatier, 1981) alertaron sobre la naturaleza asimétrica de los juegos de poder en los procesos de Políticas Públicas. Para Lowi, v gr., en las Políticas se asignan siempre poderes de decisión y recompensa. Existen diferenciadamente ámbitos distributivos y regulatorios; los que se definen en términos de asignación, dominación y legitimación. De otro lado, Sabatier -como muchos otros autores americanos- ha partido de la capacidad de la cúpula estatal para configurar políticas e implementarlas a través de procesos de órdenes, directivas e instrucciones del tipo denominado “*Top Down*”.

El modelo de las coaliciones, al integrarse en la tipología conceptual de las redes de Políticas (Klijn, 1998), revela su carácter altamente asimétrico, dado el predominio de las lógicas y los intereses de grupos económicos, burocracias, otros grupos de interés, gremios, etc., que terminan hegemonizando la implementación de una política pública. La teoría de las coaliciones de interés convergente, y otras variantes de la misma (AFC) explican cómo se constituye mediante grupos de interés un marco de políticas donde existen una serie de beneficiarios que le dan estabilidad a la política pública. En otras palabras, permiten entender cómo, desde el punto de vista político, se presentan posiciones dominantes en estas coaliciones. Las coaliciones se convierten en paradigmas que en la larga duración consolidan un modelo de política pública que hace difícil el cambio, la renovación institucional.

La implementación de las políticas es analizada desde la comprensión de sus diversos niveles epistemológicos y desde las formas de espacialidad que se acentúan con la transferencia global. Si Pressman y Wildasky (1973) enfatizaban en la distancia como un factor de distorsión entre los objetivos y la ejecución, el problema es mucho mayor cuando las políticas públicas se formulan a una

escala global, desde el llamado multilateralismo, y se ejecutan en contextos nacionales y regionales altamente diferenciados.

Se evidencian obstáculos epistemológicos (Bachelard, 1985), por la imposibilidad de comprensión por los propios implementadores. Una mirada crítica a las agendas de la implementación, se basa en determinar aquello que no se implementa y no hace parte de la agenda pública. La implementación se debe juzgar en función de las incapacidades, los silencios o las decisiones de no intervenir en la solución de problemas claves. Los desastres ambientales, las catástrofes humanitarias, la marginalidad social extrema, las violaciones de los derechos humanos, constituyen buena parte de este ámbito, en el que la acción del Estado y la puesta en marcha de políticas públicas, resulta débil o inexistente.

El balance de la implementación, lo constituye la ambigüedad y adaptabilidad, como noción central de las políticas públicas. Elementos que expresan altos grados de variabilidad y opciones para la toma de decisiones, los procesos de implementación y la evaluación de las políticas. Se reconoce la importancia del azar, y la presencia de numerosas derivas en los cursos de acción. Se debe refutar la creencia que supone que una decisión de política pública tiene un efecto descendente -de cascada causal- sobre la vida organizacional y social. Es decir, pensar que solo porque el Estado decide algo, la sociedad lo obedece. Esta ficción no corresponde a la realidad, la ambigüedad ancla ontológicamente en los altos niveles de incertidumbre en las sociedades y frente a problemas complejos, que enfrentan los implementadores, como agentes responsables, y por el régimen político.

La ambigüedad en los procesos de implementación no se solo se explican por problemas epistemológicos u ontológicos, sino por la deliberada decisión de dejar abierto el proceso de implementación, para que se concrete en términos de un juego de negociación y concertación permanente (Pardo *et al.*, 2018). Así, desde la ambigüedad se iría avanzado hacia un curso de acción que tenga sentido y viabilidad política y gestionaria, detrás de estas taxonomías conflictivas y ambiguas entre los operadores, se encuentran otros asuntos de tipo epistémico.

Las temporalidades y espacialidades en los procesos de implementación

Un enfoque adecuado del estudio sobre el proceso de las políticas, se basa en reconocer la historicidad, y la contextualidad como componentes centrales de la explicación. Debemos alejarnos de la tendencia a la generalización y absolutización de modelos de análisis e interpretación. Según Terpstra y Havinga (2001), esta visión proviene de una tradición académica que interpreta la implementación como una variable dependiente del

diseño y la formulación, en términos de objetivos o fines de las Políticas.

Estos a su vez son vistos en formulaciones generales, dotados de atributos de universalidad y replicabilidad. La historicidad, al contrario, parte de reconocer que los modelos teóricos representan síntesis de prácticas específicas, de modos de acción y de problemas en la operación de las políticas, marcados fuertemente por contextos, tales como las culturas nacionales, así como por lógicas institucionales del régimen político (García, 1989).

En la agenda académica actual se ha abierto espacio la comprensión del rol de las temporalidades en el proceso de implementación. Asunto muy lejano de la simplificación y/o estandarización. Se ha avanzado, desde los modelos, altamente cuestionados, sobre el ciclo, en el que la implementación se suponía bajo marcos lineales; hasta esquemas propios de paradigmas complejos, donde elementos de simultaneidad, complementariedad, discontinuidad, se integran como patrones de análisis².

En la actualidad se ha constatado un fuerte peso de la circularidad, como categoría explicativa de los procesos de implementación. Esta visión se opone al simplismo que supone la implementación como parte de una dinámica de cambio (Parsons, 2007). Se implementa más para mantener, conservar o para hacer ajustes incrementales, como Lindblom (1988) lo explicitó hace décadas. Esto tiene que ver con las nociones de homeostasis y autopoiesis y con los conceptos de equilibrio dinámico, en el entramado inter organizacional de los operadores (Varela, 2014).

La implementación, se valora de forma diferente según se trate de mantener un esquema inercialista, consolidado, o maduro. Lo que implica la adopción, para el análisis, de la implementación de un paradigma centrado en la estabilidad. No obstante, el caso es bien diferente si se trata del proceso de implementar políticas de cambio y ajuste estructural. Las reformas administrativas son uno de los focos más sensibles de parálisis, resistencia y conflicto. Y otro nivel mayor de complejidad lo tiene la transformación de las políticas cuando involucra un cambio radical del régimen político, y de la gobernanza a éste ligada. Sabatier (2008) afirmaba que una política solo puede ser entendida como tal en procesos de cierta duración; y Boltansky y Chiapello (1999) han desarrollado sus tesis sobre el llamado capitalismo por proyectos. Este último modelo de implementación supone un ciclo que se cierra; y les da paso a otros esquemas de gestión. Es en cierta medida la teorización de lo contingente y lo efímero, como contextos contemporáneos de las políticas públicas.

Una mejor implementación es un elemento central en la legitimidad de las políticas y en la profundización de la gobernanza, imperativos morales que han irrumpido fuertemente con la noción de responsabilidad social (RS), como referente de gobiernos, empresas, organizaciones

² Las temporalidades en las políticas públicas y en las organizaciones se interpretan desde varios patrones, algunos divergentes y otros complementarios. El tiempo lineal; el tiempo cíclico, la continuidad /discontinuidad, o los abordajes desde la complejidad temporal, que interpretan proceso de simultaneidad y lógicas de espacio/tiempo antitéticas a los patrones mecanicistas de estirpe Newtoniana (Koyré, 1979, Kuhn, 1962). Las relaciones entre elementos del sistema organizacional –como señala Luhmann– recurren al tiempo, es decir, se temporaliza la complejidad del sistema. La complejidad entonces, se interpreta como condición que posibilita al sistema en su formación: “la selectividad y (dado el caso) la temporalización, pretenden por consiguiente, condiciones de formación según las cuales pueden los sistemas complejos constituir y calificar elementos” (Luhmann, 1997, p.16).

y corporaciones, sean privadas, públicas o del llamado tercer sector. Tal termino, ha entrado en el debate público, convertido en un elemento de convergencia. En algo “políticamente correcto” que poco se cuestiona o analiza. Por ello siempre se pretende demostrar que se actúa en concordancia con sus postulados.

Tal responsabilización social en la ejecución de las políticas ha sido dotada de contenidos inéditos. Pactos globales promovidos desde Naciones Unidas, implican un trípode de condicionantes en la implementación. El primero de ellos: el trabajo digno y el respeto a reglas y mínimos de equidad, acceso, trato no discriminatorio, han irrumpido en lo laboral. Muy lejano este ambiente del viejo conflicto entre Sindicatos y Patronos que caracterizó la edad de oro del capitalismo del bienestar. Además, han renacido –en otro contexto- los discursos sobre los derechos humanos. Estos se han dotado de nuevos contenidos, apelan a la autoafirmación, la no discriminación, el respeto a la diversidad y al pluralismo, incluyendo el multiculturalismo.

La movilización social, en especial, ha prohibiendo la transparencia en las acciones y programáticas de los gobiernos, rediseñando y amplificando los mecanismos y procesos de rendición de cuentas (*accountability*). En épocas recientes estas políticas participacionistas han sido reforzadas por las teorías y las prácticas del llamado *Open Government*, instrumentalizado en parte desde el *e-government* (Royo, 2008). Esta suerte de democracia electrónica y multi mediática, reemplaza el espacio tradicional de los viejos movimientos sociales, del periodo del capitalismo de bienestar y de las acciones corporativas y sindicales, como vehículos de expresión de las fuerzas del trabajo y de las propias bases sociales de las burocracias públicas.

Los atributos morales del “Buen Gobierno” (*good governance*) han emergido en la literatura y en el discurso público. En cierta manera este es un nuevo patrón hegemónico, como deber ser, del proceso de implementación de las políticas. Esto implica, tanto la ritualización de dispositivos (rendición de cuentas periódicas ante *Stakeholders*, organismos de control y evaluación y la propia Opinión pública), así como procesos más profundos de ajustes de los cursos de acción y de los propios objetivos de las políticas, en función de su valoración y crítica por los receptores, beneficiarios y grupos de interés. No debe olvidarse que estos fenómenos van de la mano con la creciente mercantilización de la oferta de los bienes públicos.

La rendición de cuentas, se entremezcla con la publicación mercantil, las imágenes, la marca y las lógicas corporativas (*Branding*) de los operadores empresariales de las políticas (Lipovetsky, 2005). Incluso lo hacen los propios Gobiernos, las administraciones públicas y las formas de empresarismo gubernamental y las asociaciones entre lo público y lo privado.

Conclusiones

Finalmente, ¿qué tanto ha cambiado el proceso de puesta en marcha de las políticas públicas? Sin pretender

cerrar la discusión, cabe precisar que, desde la etapa de los primeros desarrollos de las ciencias de las políticas (Lasswell, 1951), al desarrollo y la complejización actual de las teorías sobre implementación, se ha cambiado radicalmente de paradigma. Lejos se encuentra el campo de estudio de las tesis que interpretaban la puesta en marcha como un asunto derivado solo o principalmente del buen diseño o de su adecuación a la formulación de las políticas.

Esto no significa que, a través del aprendizaje y la sofisticación teórica, no se hayan dado avances en los temas referidos a la retroalimentación entre los momentos del diseño y la evaluación de los procesos de implementación. La evaluación se ha fortalecido para tratar de controlar los procesos de implementación. En sus diversas variedades: externa, vertical, autoevaluación, en redes de aprendizaje organizacional, un aspecto que tiene una relación con la gigantesca expansión de los mecanismos y tecnologías de control y *surveillance*, propios del postmodernismo y del capitalismo post industrial.

Se han complejizado los viejos esquemas que veían la implementación como un proceso directivo que combinaba recursos (humanos, tecnológicos, logísticos, de medios de acción, de tecnologías de poder). Ahora, se comprende la naturaleza política de la implementación, no reducible solo al tratamiento de la llamada cuestión burocrática. Los asuntos epistemológicos del proceso destacan los procesos comunicacionales, las lógicas del sentido de las interacciones sociales, y los problemas de ambigüedad. Estos son vistos como una fuerte referencia al peso que en la implementación tienen los contextos y los referentes espacio/ temporales.

Se nota la perdurabilidad del conflicto entre el modelo clásico basado en controles, vs un esquema de implementación, que permite iniciativas de libertad de acción para los operadores, centrándose en la evaluación de resultados y en el impacto de las políticas. Un abanico se abre aquí: macro reformas estructurales de la administración pública, y cambios radicales en el diseño y la formulación de las políticas, que tendrían un impacto positivo en los procesos de implementación de políticas (Guerrero, 1994).

El managerialismo y las teorías de la organización, han puesto énfasis en los ajustes y aprendizajes meso y micro en las organizaciones y en las capacidades de éstas para operar las políticas (Estrin y Barzelay, 2011). Estos procesos de aprendizaje se apoyan en el isomorfismo de las políticas públicas y se despliegan a partir de cursos de acción, desde la resistencia y la obstrucción a las transferencias e imposiciones de políticas, así como la adaptabilidad y los cursos originales de acción, basados en lógicas de tipo heterogénea y autorreferencial.

Son lógicas que poseen límites ontológicos, que recusan la pretensión del Neomanagerialismo de mirar los procesos de las políticas, como ámbitos autónomos y determinados solo por interacciones entre los grupos de interés. Por otra parte, el régimen político juega un rol causal fuerte en la implementación de las Políticas. En este sentido, las políticas públicas “son espejo y reflejo” del régimen político, entendiendo por éste el entramado institucional

que regula la lucha por el poder en una sociedad en las que se desenvuelve la vida política e institucional, el cual potencializa o restringe la expresión y movilización de los actores políticos, económicos y sociales frente a situaciones percibidas e identificadas como socialmente problemáticas, y cuyas soluciones pueden ser deliberadas y consensuadas, o en su defecto coercitivas.

Las políticas públicas, de origen anglosajón, han pretendido construir paradigmas universalistas, ahistóricos y descontextualizados, que tienden a la generalización y la absolutización de modelos de análisis e interpretación, los cuales asumen la implementación como una variable dependiente del diseño y la formulación, en términos de objetivos de las Políticas, frente a escenarios como América Latina que no han tenido el decurso institucional económico y social de los EE UU y Europa Occidental.

Como alternativa a estos desajustes, se ha postulado una línea teórica y metodológica que plantea que la historicidad y la contextualidad constituyen un enfoque adecuado del proceso de las políticas públicas ya que toma en cuenta el régimen político, las especificidades nacionales, las culturas corporativas, las diferentes modalidades del ethos burocrático, así como las diferencias en las capacidades institucionales del gobierno central frente a los gobiernos subnacionales o territoriales y las formas del ejercicio de la política

Otro elemento relevante que no se ha discutido en la literatura neomanagerial, es el de las conexiones complejas entre lo económico y lo político. En la medida que se consolidan las sociedades capitalistas de mercado, con predominio de los sectores especulativos y financieros, esto determina los contenidos de las Políticas con un influjo sobre los modos de gestión de las políticas públicas.

Las lógicas de rentabilización y empresarización en la implementación, aun en campos alejados del mundo de los negocios, como la “lucha contra la pobreza” y la marginalidad, subordinan el interés público, al proceso de apropiación y direccionamiento empresarial del gasto público y de la inversión social, prohíjan el debilitamiento de las burocracias públicas, reemplazadas en la operación de las políticas, por opciones como la autogestión, la tercerización, y el modelo del capitalismo por proyectos bajo esquemas de empresarización de la política y mercantilización de lo público

Referencias

- Aguilar, L. F. (2005). *La eficacia directiva de los gobiernos: Gobernanza y Nueva Gestión Pública*. Ciudad de México, México: Mimeo.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral.
- Bachelard, G. (1985). *La formación del espíritu científico*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Bachelard, G. (1993). *La Formation de l'esprit scientifique: contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*. París, France: Vrin.
- Barba Solano, C. (2016). Las transferencias monetarias en América Latina. Conflictos paradigmáticos. En C. Barba

- Solano, & E. Valencia Lomeli, *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (p.o. 27-65). Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Bardach, E. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts, USA: Institute of Technology Press.
- Barzelay, M., & Gallego, R. (2006). “From “new institutionalism” to “institutional processualism”: advancing knowledge about public management policy change”. *Governance*, 19(4), 531-557. doi: 10.1111/j.1468-0491.2006.00339.
- Barzelay, M. (2012). “The study of public management: reference points for a design science approach”. En G. Tria, & G. Valotti (Eds.), *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*. Washington D.C., USA: Brookings Institution Press.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización*. Barcelona, España: Paidós.
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Madrid, España: Paidós Ibérica.
- Belikow, J. (2007). *Coordinación de políticas públicas*. Lima, Perú: PRODEV.
- Boltansky & Chiapelo (1999). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, España: Akal.
- Cairney, P., & Weible, C. M. (2017). The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*, 50, 619-627.
- CEPAL. (2017). *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/colombia>
- Chomsky, N. (2011). *How the World Works*. Berkeley, USA: Soft Skull Press.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris, France: Seuil.
- Cohelo Pires, R. R. (2017). *Implementacao de políticas públicas e reproducao de desigualdades*. Brasília, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- De Groff, A., & Cargo, M. (2009). “Policy implementation: Implications for evaluation”. En J. M. Ottoson, & P. Hawe (Eds.), *Knowledge utilization, diffusion, implementation, transfer, and translation: Implications for evaluation* (num.124, pp. 47-60). San Francisco, USA: Wiley Subscription Services at Jossey-Bass.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dunsire, A. (1978). *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Estrin, S., & Barzelay, M. (2011). Design science as a reference point for management research. En M. Morsing, & A. Sauquet (Eds.), *Business Schools and Their Contribution to Society*. Madrid, España: Sage.
- Ffrench-Davis, R. (1998). *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- Friedman, M. R. (1983). *Libertad de elegir*. Madrid, España: Orbis S.A.

- García, N. (1989). *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Ciudad de México, México: Grijalbo.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, España: Alianza.
- Guerrero, O. (1994). “Los usos del análisis de implementación de políticas”. *Revista Gestión y Política Pública*, 3(1), pp. 19-43.
- Hayek, F. (1941). *The pure theory of capital*. Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), 19-35.
- Koyré, A. (1979). *Del mundo cerrado al universo infinito*. México: Siglo XXI.
- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton, USA: University Press.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert, & J.F. Koppenjan, (Eds.), *Managing Complex Networks*. London, UK.
- Kuhn, T. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. (1951). “La orientación hacia las políticas”. En *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed., pp. 79-104). México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Leach, W., Pelkey N. y Sabatier, P. (2002). “Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington”. *Journal of policy analysis and management*, 21, 645-670.
- Lindblom, Ch. (1988). *Democracy and the market system*. Oslo, Noruega: Universitetsforlaget.
- Lipovetsky, G. (2005). *El crepúsculo del deber. La ética indolenta de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona, España: Anagrama.
- Lyotard, J.F. (1987). *La condición postmoderna*. Madrid, España: Cátedra.
- Lowi, T. J. (1985). “The State in Politics. The Relation Between Policy and Administration”. En R. Noll (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Londres, UK: University of California Press.
- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. España: Universidad Iberoamericana y Anthropos.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven, USA: Yale University Press.
- Martínez, N. R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y Gestión pública en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros – Proyecto de Modernización del Estado.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1981). *Effective policy implementation*. Lexington, USA: Lexington Books.
- Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). *Las Políticas públicas*. Barcelona, España: Ediciones Ariel.
- Medellín, P. (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Chile: CEPAL, División de desarrollo social.
- Medellín, P. (2006). *El Presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructura de las organizaciones*. Barcelona, España: Ariel.
- Muller, P. (1997). *Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales*. *Tecnología Administrativa*, 11(23).
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Orlansky, D. (1998). “Las políticas de descentralización”. *Desarrollo Económico*, 38(151), 827-844.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Oszlack, O. (1980). “Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas (pp. 205-231)”. En *25 aniversarios del INAP 1955-1980*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- O’Toole, L. (1997). “Networking requirements, institutional capacity, and implementation gaps in transitional regimes: the case of acidification policy in Hungary”. *Journal of European Public Policy*, 4(1), 1-17.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Ciudad de México, México: FLACSO.
- Pressman J. y Wildasky, A. (1973). *Implementation how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Preston, D. S. (2001). “Managerialism and the post-enlightenment crisis of the British university”. En: *Educational Philosophy and Theory*, 33 (3-4), pp. 343-363.
- Pardo, M., Dessauge, M., & Cejudo, G. (2018). *La implementación de las políticas públicas*. Ciudad de México: CIDE.
- Puello Socarrás, J. F. (2014). Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973 - 2013). *Espacio Crítico*, 4-21.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Roth Deubel, A. N. (2017). Políticas públicas y gestión pública: convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública. En F. Mariñez Navarro, *Políticas públicas y participación colaborativa* (pp. 15-34). Guadalajara, México: El Colegio de Jalisco.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Roth, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Royo, S. (2008). “El Gobierno electrónico en la rendición de cuentas de la administración local”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 37(137), 175-177.
- Sabatier, P. (2008). “Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis”. *Journal of public policy*, 6, 21-48.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Bogotá: Planeta.
- Terpstra, J., & Havinga, T. (2001). “Implementation between tradition and Management: Structuration and styles of implementation”. *Law & policy*, 23(1).
- Toffler, A. (1996). *El cambio del poder*. Barcelona, España: Plaza & Janes.

- Varela, E. (2006). “Visiones manageriales sobre el funcionario público – La teoría de la burocracia revisitada”. *Serie Pliegos Administrativos y Financieros 41*.
- Varela, E. (2007). *La soberanía transformada*. Santiago de Cali: Ecoe Ediciones.
- Varela, E., y Otálvaro, B. (2013). “La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia”. *Barataria*, (15). <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i15.97>.
- Varela, E. (2014). “Biopoder, Biopolítica y Gubernamentalidad-Referentes de interpretación y crítica del poder managerial”. En *III Congreso de la Red PILARES*. Porto Alegre, Brasil.
- Varela, E. (2014). “El poder organizacional y sus principales ámbitos discursivos en las Ciencias del Management”. En *IV Coloquio Internacional de Epistemología e Sociologia da Ciência da Administracao*. Fundación Getulio Vargas, Florianópolis, Brasil.
- Vargas, A. (1998). “Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político”. *Estudios Políticos*, (13), 157-180.
- Wilson, J. Q. (1980). *The politics of regulation*. New York, USA: Basic Books.



Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators

Comparación de las medidas de confianza de los ciudadanos y de satisfacción de los usuarios como indicadores de 'buena gobernanza': dificultades para vincular los indicadores de confianza y satisfacción

GEERT BOUCKAERT¹ & STEVEN VAN DE WALLE²

Abstract

Until recently, public administration mainly used so-called 'hard indicators', such as resources and outputs, to monitor performance. Increased attention on accountability and issues around impacts and outcomes have stimulated the introduction of 'soft' indicators—e.g. citizen and user satisfaction targets. Moreover, there is increased demand for information on performance in relation to 'governance' as a whole, including 'quality of life' indicators. Politicians, journalists and citizens increasingly express their worries about a decreasing level of trust in government and the detrimental effects this has on government and on the cohesion of society—they appear to assume that more trust and more satisfaction equal better governance. Increasing the quality of governance will thus also lead to citizens who are more satisfied and more trusting. This article shows that current attempts to measure trust and satisfaction in government are misleading if they claim to be measuring good governance for two reasons. First, satisfaction is difficult to measure and very service-specific. Second, trust in government is easier to measure but its linkages with good governance are far from clear. Even when trust in government can be measured, it is not at all clear whether changes in the level of trust are actually influenced by government-related factors. We suggest, finally, the hypothesis that trust could be insufficient but necessarily part of a set of indicators which are unnecessary but sufficient for good governance.

Resumen

Hasta hace poco, la administración pública utilizaba principalmente los denominados "indicadores sólidos", como los recursos y los productos, para supervisar el rendimiento. La mayor atención prestada a la rendición de cuentas y a las cuestiones relacionadas con los impactos y los resultados ha estimulado la introducción de indicadores "blandos", por ejemplo, objetivos de satisfacción de los ciudadanos y los usuarios. Además, existe una mayor demanda de información sobre el desempeño en relación con la "gobernabilidad" en su conjunto, incluidos los indicadores de "calidad de vida". Políticos, periodistas y ciudadanos expresan cada vez más su preocupación por la disminución del nivel de confianza en el gobierno y los efectos perjudiciales que esto genera en el mismo y en la cohesión de la sociedad, y parecen asumir que a mayor confianza y más satisfacción equivaldrá a una mejor gobernanza. El aumento de la calidad de la gobernanza con-

* The authors want to thank Elke Löffler, Tony Bovaird, Jarl Kampen and two anonymous reviewers for their helpful comments.

¹ Director, Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium

² Researcher, Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium

Como citar: Bouckaert, G. & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, nr. 3: 329-344.

ducirá también a unos ciudadanos más satisfechos y más confiados. Este artículo muestra que los intentos actuales de medir la confianza y la satisfacción en el gobierno son engañosos si pretenden medir la buena gobernanza por dos razones. En primer lugar, la satisfacción es difícil de medir y muy específica del servicio. En segundo lugar, la confianza en el gobierno es más fácil de medir, pero sus vínculos con la buena gobernanza distan mucho de ser claros. Incluso cuando se puede medir la confianza en el gobierno, no es nada claro si los cambios en el nivel de confianza están realmente influenciados por factores relacionados con el gobierno. Por último, sugerimos la hipótesis de que la confianza podría ser insuficiente, pero necesariamente parte de un conjunto de indicadores que son innecesarios pero suficientes para la buena gobernanza.

Introduction

Until recently, public administration mainly used so-called 'hard indicators' (like e.g. resources and output) to monitor performance. Increased attention for accountability and the problems that have emerged in relating input, activities and output with effects have stimulated the introduction of 'soft' indicators (e.g. satisfaction targets in the budget, Government of Western Australia, 2000). Information on the functioning of separate agencies and programmes is no longer satisfying citizens, politicians, and, indeed, researchers. Instead, there is a demand for information on 'governance' as a whole. The recent attention for 'quality of life' indicators indicates this (Bennett, Lenihan, Williams, and Young, 2001). The turn to so-called 'soft' indicators is a sign of the emancipation of public management and public administration studies from economics, business and management faculties.

The World Bank defines governance as "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development" (World Bank, 1992). Governance refers to steering and has to do with the ability of human institutions to control their societies (Peters, 1995). In its more practical use however, good governance often turns out to be a very broad and value-laden concept (Kofele-Kale, 1999). It is used in the public arena to discourage certain government actions and to promote others, even though the governance

definitions themselves do not frequently contain such ethical/moral arguments.

Politicians, journalists and citizens increasingly express their worries about a decreasing trust in government and the detrimental effects this has on government and on the cohesion of society (Bok, 2001). The underlying hypothesis of these politicians, public administrators and journalists, but also of most researchers is that more trust and more satisfaction equal better governance. Increasing the quality of governance will thus also lead to citizens who are satisfied and more trusting. When trust and satisfaction are used in the general discourse, they are supposed to measure citizens' evaluation of the quality of the steering of society and of the direction in which society is steered.

This discourse contains a very mechanistic reasoning: increasing the quality of governance will increase satisfaction and trust, and therefore trust and satisfaction indicators can be used as proxies for good governance. This article wants to show that current attempts to measure trust and satisfaction in government are misleading if they claim to be measuring good governance, and this for two reasons.

- Satisfaction has shown itself to be elusive to measure, and very service-specific - making it a rather less meaningful indicator when aggregated. It can only be interpreted in relation to the significance of a given service and responses are easily swayed by the broader public mood.
- Trust in government is perhaps easier to measure but its linkages with good governance are far from clear. Even though it is trust in government that is measured, it is not at all clear whether the level of trust is actually influenced by government-related factors.

A careful research design may help to deal with these problems, but even then, a number of problems remain:

- in using satisfaction as an indicator

- in using trust as an indicator
- in relating satisfaction with the functioning of public services, trust in government and ‘good governance’

The following paragraphs will deal with each of these three issues.

Satisfaction

The attention given to satisfaction indicators, and indeed subjective indicators in general, is not new. The end of the 1970s and beginning of the 1980s showed an increase in surveying and satisfaction surveying more specifically, especially with regard to local services (Stipak, 1979). Since the beginning of the 1990s, developments in the measurement instruments and research at economic and marketing departments, and the increased attention for assessing customer orientation in the public sector, stimulated attention for satisfaction surveying. The data generated by these surveys are often used to create benchmarks, to compare services, to evaluate the management or to reconsider funding.

The renewed attention in the 1990s to customer satisfaction started in Northern America, with the development of Servqual, an instrument for measuring customer satisfaction in service industries, as an important landmark (Zeithaml, Parasuraman, and Berry, 1990). In the context of government, we should mention the American Customer Satisfaction Index, the Canadian Common Measurements Tool (Schmidt and Strickland, 1998), and many local initiatives. These initiatives have been followed swiftly in Europe, as is shown by a broad range of applications in the UK (Moore, Clarke, Johnson, Seargeant, and Steele, 1998), the Swedish Customer Satisfaction Index, and by an increased attention in Central Europe (SIGMA, 1998). In the Netherlands, the Court of Audit did a meta-analysis of client surveying actions (Algemene Rekenkamer, 1997), a fiscal monitor was developed (van Kruchten and Peereboom, 1997), and instruments have been developed to guide

local authorities’ initiatives (Programmabureau Overheidsloket, 2000). In Belgium, the use of a standardised instrument at the federal level, the Quality Barometer, has somewhat slowed down, but at the same time, a steering committee was started within the ministry of the Flemish Community to co-ordinate all initiatives within the ministry (Bouckaert, Kampen, Maddens, and Van de Walle, 2001).

Variations in the measurement instruments however mean that an aggregated use of satisfaction data remains difficult. Even more important is to know *what these data mean* and *how to interpret them*. The most important question is one about construct validity; what does ‘satisfaction’ in fact measure?

What does satisfaction mean?

In satisfaction surveys, a direct causal relation is presupposed between the quality of a certain service delivery and user satisfaction. If service quality increases, satisfaction increases as well. In reality however, this is not always the case because of (Bouckaert, 1995):

- differences in producer and consumer views on quality
- changes in quality and perceptions of it, but also of expectations
- service characteristics

All these factors thus have to be taken into account. A single satisfaction indicator does not tell us enough about the reasons for a certain level of satisfaction.

In methodologically sound satisfaction surveys (which are still the exception rather than the rule), clients are not only asked about their satisfaction with a certain aspect (e.g. friendliness speed...), but also about the importance of these aspects. A 99% satisfaction with fire fighters’ friendliness will probably not contribute to overall satisfaction if the speed of intervention is extremely low. These questions on importance allow us to discover whether most respondents

base their responses on the same aspects of service performance, something little is known about (Stipak, 1979).

More quality does not necessarily lead to better evaluations because citizens' expectations change as well. Some even suggest that it are expectations and not different service performance that determines satisfaction (Conroy, 1998). If the emergence of expectations would be influenced by individual characteristics, the use of satisfaction indicators would not be problematic, since expectations would then only depend on experiences and knowledge. Expectations however, and indeed perceptions of how a certain service functions, do not only originate from individual-level citizen-service interaction. Social interaction also influences what citizens will expect from services, and even the way how they perceive the functioning of these services (Van de Walle, forthcoming).

A meta-analysis of satisfaction surveys in the US by Miller and Miller found that fire departments usually receive higher ratings than for instance road-repair services (Miller and Miller, 1991). This seems to depend on certain service characteristics. Both Das et. al. and Roth et. al. have shown that the evaluation of services depends on service characteristics (Das, Das, and McKenzie, 1995; Roth, Bozinoff, and MacIntosh, 1990). Frequency of use, homo- or heterogeneity of the service and directness of contact with the service all have an influence on customer satisfaction, independent from service quality (Dinsdale and Marson, 1999). Most customer satisfaction surveys focus on *how* something is done and not on *what* is done. Satisfaction depends on whether one has sympathy for what the agency does (mission), and whether one thinks what the agency is doing is good for society. Research by the Pew Research Center found a relation between satisfaction and whether one could identify oneself with the mission of the agencies concerned (Princeton Survey Research Associates and Pew Charitable Trust, 2000).

How to interpret the results?

Customer satisfaction surveys and the public discourse surrounding a certain agency are often disconnected. People generally complain about public services and civil servants, while this is not often reflected in satisfaction surveys or in the number of complaints. Private sector is generally said to function better than public sector, but then the actual situation as measured in satisfaction surveys does not match this public discourse (Poister and Henry, 1994). Other numbers confirm this: The 2002 American Customer Satisfaction Index results indicate that satisfaction with federal government services is very similar to satisfaction with private sector companies. US Government even prides itself of having overtaken private sector slightly (Peckenpaugh, 2001). Even though the results should be interpreted with care, since government agencies participate in the ACSI surveys on a voluntary basis while private companies do not, we can at least observe the absence of major differences between private and public service satisfaction. We observe a similar tendency in the results of the Kundenmonitor in Germany (Servicebarometer AG, 2001). Katz et. al. did research on the differences in public and private sector appraisal, and found that respondents can choose for a pragmatic (genuine evaluation of the quality) or an ideological (i.e. public sector is worse than private sector) answer in surveys, and that this choice can be influenced by how the questionnaire is constructed (Katz, Gutek, Kahn, and Barton, 1977).

Goodsell noticed that citizen's opinions towards public services become more positive when the questions asked become more concrete (Goodsell, 1994) and Rouban found that ratings of specific services are positive and do as such contradict the negative public opinion on government in general (Rouban, 1995). Satisfaction surveys only reveal part of the picture, and should therefore be approached with care. Levels of satisfaction may just as well reflect a

certain *mood* as they reflect an evaluation of service quality, and when and how this will happen depends on the survey context

Trust

Trust in government, parliament or the civil service has received increased attention in recent years (Panel on civic trust and citizen responsibility, 1999; Sims, 2001). Trust is more general than satisfaction, and serves as a very handy and easily accessible indicator. Most of the comments referred to in the satisfaction paragraph apply to trust as well. In this paragraph, we will only add a number of specific comments which will show that high or low levels of trust cannot only be attributed to the good or bad functioning of institutions (Van de Walle and Bouckaert, 2003). Levels of trust in government may even be entirely unrelated with what government is or does.

A general comparison of levels of trust in government in different countries does not take into account philosophical discussions on the necessity and desirability of trust in government (Parry, 1976). Most research focusing on Western Europe regards trust in government as indispensable for government to function. In Anglo-Saxon research on the other hand low trust is an expression of a healthy democratic attitude, since high levels of trust facilitate repressive government. This means there is always a certain cultural-political bias in trust attitudes. A high level of trust and satisfaction does not always reflect that what is commonly called “good governance”. Authoritarian rulers often enjoy a high level of demonstrated public trust, and clientelistic relations often lead to a high level of satisfaction. Trust and satisfaction indicators thus always have to be interpreted within their specific context.

The level of trust thus seems to be, at least partly, culturally determined (Hofstede, 1980). This does not mean trust is a constant. Instead, the nature of trust in government is changing. The meaning and content of the term has changed, because points of reference have changed.

Where trust in government used to refer to belief that government will not become autocratic or arrest people indifferently, it now refers to more down to earth matters such as reliability of service delivery or the expectation that policy will correspond to one’s wishes.

The factors determining trust in government are not necessarily the same for every country or political culture, and may differ over time. In political systems where public services are functioning in an impeccable way, evaluations of the public services will probably not be used to determine one’s level of trust in government. Even more important is the impact of events: how can the impact of a certain event be filtered from the trust score? It is known that events have an -often temporary- impact on the level of trust in government, as was for instance shown by the upsurge of trust in the US just after the 11th of September (Light and Labiner, 2001), or by the changes of trust in the police/judicial system and the press *just after* (respectively very low and high) and *one year after* (resp. again rising and a dramatic downturn) a paedophilia-affair in Belgium.

If it is even not clear what influences trust in government, and whether it actually has to do with government, it is difficult to research the relation between good governance and the level of trust. It thus seems that the question “what influence does A (here: good governance) have on trust?” can only be answered by answering the question “apart from A, what else has an influence on trust?”, and “is the influence of A a constant in time and space?”.

Can trust and satisfaction be used as indicators for ‘good governance’?

The topic of this article is how trust and satisfaction can be used as good governance indicators. The rationale is that high levels of trust and satisfaction are indicators of good governance. As the previous paragraphs have tried to show, there is not even a bit of clarity on the real origins of trust and distrust in government.

Table 1. Theoretical frameworks for trust

| Research paradigm | Diagnosis: reasons for low trust in government | Citizens' reaction | Restoring trust: remedy |
|-----------------------|--|------------------------------|---------------------------------|
| Management | Failing performance | Exit/voice/loyalty | Quality services |
| Public administration | Failing performance because of government overload | Exit/voice/loyalty | Expectation management |
| Sociology | Distrust & societal discomfort | Exit/voice/loyalty, Anomy... | Social Capital, Norms, Identity |
| Economy | Principal-Agent | Co-operation, polarisation | Participation |

Trust in government has never really disappeared from the research agenda, but still we observe an increased attention for the topic in recent years. Different research paradigms offer different diagnoses and remedies. Some of these approaches relate trust in government to factors that are external to government. The differences in the approach of the main research traditions do not only offer different remedies for restoring trust in government, their diagnoses of the reasons for distrust are different as well.

Management theories explain the absence of trust in government by referring to the bad performance of systems, i.e. government, and trust can be restored by improving service quality. Failing government performance stimulates citizens to make an increased use of their possibilities for exit (using other services if possible, not paying taxes) or voice (voting for other party, complain). Whether and to what extent these two options will be used depends on the degree of loyalty towards government (Hirschman, 1970). Public administration approaches also relate performance and trust. The difference is that (bad) performance is caused by government overload: government is not (no longer) able to meet rising demands, or citizens' demands are just contradictory. The proposed remedy is accordingly expectation management: government can stimulate citizens to attenuate demands or point to the conflicting nature of certain demands. Sociological theories see distrust as a broader societal phenomenon, leading to a number of reactions, among which exit/voice/loyalty and anomy. This broad approach also suggest there is not one single remedy to restore trust, and that it is not sufficient to change government to restore trust in

government. Economists approach the problem of trust from a principal-agent framework. Depending on the presence or absence of trust there will be co-operation or polarisation, and participation can create trust, because it identifies and eventually harmonises interests and makes actions predictable

These different research approaches touch upon elements that we also find in the discussion on good governance (participation, quality services, ...). Using these similarities to suggest that trust and good governance would be the same or similar concepts however is a bridge too far. Some of the factors that are often used to explain trust in government and satisfaction clearly fall out of the scope of what is commonly understood under governance. Trust and satisfaction are influenced by a score of societal and psychological factors. Other evidence deals with differences in the conception and nature of trust and good governance indicators. In what follows, we show why using trust as an indicator for good governance is a risky undertaking.

In fact we have to answer three different questions: 1) are trust and good governance similar or comparable concepts 2) does good governance lead to trust in government and 3) is trust a necessary precondition for good governance.

1. Are trust and good governance similar or comparable concepts?

Trust in government indicates congruence between citizens' preferences and the perceived actual functioning of government. When there is trust, this does not necessarily mean that government is functioning in a way that would –normatively- be described as good governance, ins-

tead trust means that government is functioning in the way that is preferred by citizens (or better: is perceived to function –or not to function- like that). In practice however, good governance and the preferred way of the functioning of government will often coincide.

The relation between trust and satisfaction and good governance is ambiguous because of the two possible conceptions of good governance: good governance as a value, with a number of pre-established, universal values (no corruption, equal treatment of all...) and good governance as an expression of the acceptance of the process and system of governing by the citizens and stakeholders. The latter conception is then similar to trust, but it is the first conception that is commonly understood as good governance.

Good governance rests on an objectivated evaluation of a system's functioning. This evaluation rests on a number of criteria (e.g. no corruption, no government favouritism, participation...), which all are (unavoidably) normative. These criteria are considered universal because they are humanistic acquis based on democratic constitutions and general declarations on human rights (Universal Declaration of Human Rights, The French and US constitutions, ...) and they are operationalised by experts, though they in most cases also rest on popular convictions. The evaluation of the system can be made both by insiders (those inside the system), as by outsiders (pressure groups, academics...). A change in any of the criteria leads to a change in the extent of 'good governance'. The traditional conception of good governance could thus be interpreted as a monistic and even manicheistic approach to how society should be organised. It is not our task here to question its assumptions, but only to indicate why there is no direct relation between trust in government and good governance.

Trust in government on the other hand is a subjective phenomenon, almost an emotion, and as such, trust in government is always an evaluation by those inside the system. The subjectivity of the phenomenon makes it very difficult to determine which evaluation criteria are actually

used. Trust in government can be a factor of how well government functions, of the level of general optimism in society (Uslaner, 2002), of how strong the leader is perceived to be etc.

Citizens use different criteria to evaluate government and consequently to determine their level of trust in government. The formation of a (dis)trusting attitude cannot just be reduced to one single criterion. Citizens use a multitude of criteria, though a certain criterion may weigh stronger on the general evaluation of government in a specific context. Not all citizens do necessarily use the same criteria. For some, the functioning of public services will be an important criterion, while for others this factor is negligible as compared to the honesty of politicians.

Criteria change. What is an important consideration for one person is not considered as important by others. While an efficiently functioning public service is now clearly an important factor in the formulation of one's general opinion toward government, this factor was less important in the past. Different political cultures may use different criteria. While clientelistic relations between citizens and politicians are now generally considered as being old-fashioned and as leading to favouritism, there is a growing recognition of the benefits such a relation may bring. Whether clientelistic relations will promote or destroy trust in government is therefore not that easy to determine.

Evaluation criteria change, but evaluation criteria can also *be changed*. Information on the negative/positive effects of favouritism may stimulate citizens to include favouritism into their catalogue of evaluation criteria. Similarly, when governments try to present public services as the core of government, the functioning of these services will acquire a larger role in the determination of levels of trust in government, while earlier, this role was taken up by e.g. the functioning of parliament or politicians.

Changes in evaluation criteria mean that even when the functioning of the public services would improve, this does not necessarily mean that satisfaction with these services and trust

| Table 2: Trust and good governance indicators: types, focus and features | | |
|--|--|--|
| | TRUST IN GOVERNMENT | GOOD GOVERNANCE |
| Type of criteria | Subjective criteria. Concept of trust is changing. Criteria determining trust are only stable up to a certain extent. | Objectivated criteria, more or less stable concept and criteria to determine level of good governance |
| Focus | Internally defined (only those inside the system can express trust) | Externally defined (assessments of the <i>goodness</i> of governance can also be done by actors outside the system. Criteria are then as such applicable to all systems) |
| Features | Congruence between actual situation and criteria for trust is determined individually, or rather intersubjectively. Criteria used for trust depend on an intersubjective process and both choice of criteria and assessment of the congruence are socially influenced (i.e. no objectivated choice of criteria nor objective evaluation of the actual situation) | Experts determine criteria for good governance. Choice of criteria is partly intersubjective relying on 'what ought to be' and not so much on perception of 'what is' |

| Table 3: Operationalisation of trust and good governance indicators | | |
|---|---|---|
| | TRUST CONCEPTS | GOOD GOVERNANCE CONCEPTS |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Impartiality & absence of risk • Certainty • Transparency • Satisfaction with service delivery • Political efficacy and participation • Trustworthy politicians. | <ul style="list-style-type: none"> • Rule of law • Information, Communication • Access to public information • Complaint-handling procedures and quality systems • Free and fair elections • Level of corruption... |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • independence of civil service • property rights • decentralisation • absence of poverty |

will go up, because the functioning of public services is not an important criterion for some, and because the observation of a well-functioning public service may incline citizens to start attributing a higher importance to other criteria. Our overview of research approaches to trust in government also showed that reasons for distrust do not necessarily have to be looked for *within* government.

Trust and good governance are thus not the same thing. Nevertheless, in most cases criteria used for good governance (e.g. absence of corruption) will also be used as criteria for trust. Similarly, criteria to determine whether there is good governance or not, are based on popular conceptions of what is supposed to lead to trust. This means that both trust and good governance indicators will generate comparable results, but due to the different types of criteria, focus and features of both concepts, this *should* not be the case. Table 2 provides a summary.

Trust indicators are a result of citizens' per-

ceptions, while good governance indicators are based on measurement that is more objective. The following table tries to give some concrete differences between the indicators and concepts for both trust and good governance. It is purely illustrative, and does not rest on empirical proof. The column on the left gives concepts that may be used to measure trust, while the column on the right shows how these issues are (partially) translated into concepts of good governance. The good governance column shows additional concepts that are not based on trust concepts¹.

Creating high levels of trust is sometimes just impossible for government. Distrust in government is not only emanating from government or citizen-government interaction, but it is just as well a social factor (e.g. a general negative attitude toward government that is self-sustaining, a tradition to be very critical towards government...). Easton claimed that specific support can be generated by government (by supplying certain outputs), while diffuse trust can be ge-

¹ For a good overview of good governance concepts, have a look at the World Bank Governance and Public Sector Reform site, where a number of concepts and indicators of governance and institutional quality are listed: (www1.worldbank.org/publicsector/indicators.htm)

nerated by government *and* by the population (Easton, 1965). Trust results from congruence between one's wishes/expectations and government policy or the way government functions. Whereas good governance deals with ways of functioning of the state that are supposed to be universally applicable and generally accepted, trust in government can also be present in systems which are not universally applicable or accepted. This means that citizens and the state, and indeed good governance researchers, may have different opinions on what is supposed to be, on how a state is supposed to function. Examples are the different approaches to the role of politics in the state: participatory politics vs. politics as something that is done by an elite (Parry, 1976). Creating congruence between the actual system of governing and citizens' wishes is difficult because the underlying wishes and expectations are not homogeneous. We doubt whether this absence of homogeneous expectations is due to the lack of political sophistication. Instead, we agree with the fact that political systems are always based on a number of (constantly changing) choices between social and political dilemmas. This means that perfect congruence between wishes and the actual situation is difficult to reach.

2. Does good governance lead to trust in government?

Good governance is supposed to be reflected in satisfied and trusting citizens. We have mentioned that trust and satisfaction ratings are influenced by other factors as well. It is not clear how the relation between trust and good governance has to be understood: does good governance lead to citizens who trust government, or is it the a-priori attitude towards government (distrust) that leads citizens to evaluate government and governance in a negative way (Van de Walle and Bouckaert, 2003)? Perceptions of governance, even when people have access to objective measures, are not necessarily reflecting the real situation. People with low trust will simply not be able to perceive a large number of

positive acts of government, because perception is to a large extent idea-driven (e.g. 'government never does anything good') instead of data-driven (governance indicators show an increase) (Augoustinos and Walker, 1996). A permanent negation of the held stereotypes, this means continued efforts for good governance, may eventually lead to increased trust.

3. Is trust a necessary precondition for good governance?

Is then trust necessary to come to good governance? We will deal with two -related- aspects:

- Absence of trust decreases the governance capacity of government
- Absence of trust makes a network organisation of society impossible.

Trust enables governments to act without having to resort to coercion or the use of force for every single decision (Gamson, 1968). Absence of trust in government results in citizens who do not want to pay taxes, who do not obey the law etc, and makes an increase in the number of monitoring systems necessary (Tyler, 1990). It is not known how much trust government needs to function, nor do we claim that good governance is impossible without trust in government. Nevertheless, the policy implication of this observation is that trust-building measures *may* contribute to good governance. Such trust-building measures never work in a mechanical way, and efforts on only one domain are not sufficient. They include the presence of credible commitments, fair procedures, and reciprocity (Levi, 1996).

This immediately brings us to the second point. Absence of trust makes a strong government necessary (even though this in turn is a cause for distrust in government). Governance refers to the mode of organisation of society, and can be based on a market, a hierarchy or network type of organisation. Each of these three types requires a guiding principle: in the case of networks this is cooperation and trust (Bouckaert,

1998). Definitions of good governance often emphasize the importance of networks and civil society, and according to these definitions, trust is thus necessary. 'Good governance' seems to take it for granted that policy and services delivered by a network structure result in better outcomes. If good governance is defined as the process of decision-making, reflected in a strong involvement of civil society and based on networks, then the answer on the question whether trust is necessary to come to good governance seems to be corroborated. If however good governance is defined as the outcome (micro and macro) of the governance process, then the need for a-priori trust is less outspoken, since markets and hierarchies may also result in comparable outcomes. In this case, however, trust may still serve as a means to diminish transaction costs.

Final remarks and future research

Traditional approaches to trust and good governance, both in their diagnoses, reactions and remedies are too simple to explain the relation between trust (T) and good governance (GG). The concepts of trust and good governance have a different nature and are therefore not necessarily comparable. We have described the two processes invoked when relating trust and good governance: Trust is necessary for good governance (1), or good governance leads to trust (2)

$$\begin{array}{l} T \rightarrow GG \\ \neg T \rightarrow \neg GG \end{array} \quad (1)$$

$$\begin{array}{l} GG \rightarrow T \\ \neg GG \rightarrow \neg T \end{array} \quad (2)$$

Trust however is not sufficient, as we have suggested by referring to the interference of a large number of other factors, some even not related to the government-citizen interaction. The classic dichotomy between trust and governance cannot be maintained either, since trust is both cause and effect. What we have tried to show in this ar-

ticle is a more complex relationship of trust and good governance. As a hypothesis, trust could be *Insufficient* but *Necessarily part of a set* of indicators which are *Unnecessary* but *Sufficient* for good governance. These are the so-called INUS-conditions (Mackie, 1965). A better operationalisation of the relation between trust and good governance would thus be:

$$\begin{array}{l} [(T \text{ and } X) \text{ and } Y] \rightarrow GG \\ \neg [(T \text{ and } X) \text{ and } Y] \rightarrow \neg GG \end{array}$$

Where X: good functioning of hierarchies, networks and markets

Y: external factors (economic, political, cultural, international,...)

Trust only leads to good governance if X and Y are also present. Absence of T, X and Y results in the absence of good governance. To conclude, we could say that *in most situations, trust is an indicator for good governance*, but it is contingent upon X and Y. The precise nature of X and Y however remains a blind spot, as does the operationalisation of trust.

Reference List

- Algemene Rekenkamer (1997). *Klantgerichtheid publieke dienstverlening*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Augoustinos, M. & Walker, I. (1996). *Social Cognition: an Integrated Introduction*. London: Sage.
- Bennett, Carolyn, Donald G. Lenihan, John Williams, and William Young. 2001. "Measuring Quality of Life: the Use of Societal Outcomes by Parliamentarians."
- Bok, D. (2001). *The Trouble With Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bouckaert, G. (1995). Remodeling Quality and Quantity in a Management Context. In: *Public Productivity Through Quality and Strategic Management*, eds. A. Halachmi and Geert Bouckaert. IOS Press
- Bouckaert, G. (1998). Sustainable Development of Networks in a Governance Context. In: *Spanning the Global Divide: Networking for Sustainable Delivery*, eds; Francois Theron, Andries van Rooyen, and Frederik Uys. Stellenbosch: School of Public Management, University of Stellenbosch. pp. 40-56.
- Bouckaert, G., Kampen, J. K., Maddens, B. & Van de Walle, S. (2001). *Klantentevredenheidsmetingen Bij De Overheid: Eerste Rapport Burgergericht Besturen: Kwaliteit En Vertrouwen in De Overheid*. Leuven: Instituut voor de Overheid.

- Conroy, D. K. I. (1998). *Client Satisfaction Measures: What Are Their Applications for Public Policy in Privatisation and Contracting Out?*, Paper Presented at the 1998 International Conference of the Australasian Evaluation Society, Proceedings Volume 2, Pp. 955-974. Melbourne, State of Victoria, Australia.
- Das, H., Das, M. & McKenzie, F. (1995). Assessing the "will of the people": an investigation into town delivery satisfaction. *Canadian Public Administration*, 38, (1): 77-93.
- Dinsdale, G. & Marson, B. D. (1999). *Citizen/client surveys: Dispelling myths and redrawing maps*. Canadian Centre for Management Development.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York.
- Gamson, W. A. (1968). *Power and Discontent*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Goodsell, C. T. (1994). *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*. 3rd ed. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- Government of Western Australia (2000). *2000-01 Budget Statements Volume 1*.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hofstede, G. H. (1980). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills (Calif.): Sage.
- Katz, D., Gutek, B. A., Kahn, R. L. & Barton, E. (1977). *Bureaucratic Encounters: a Pilot Study in the Evaluation of Government Services*. Ann Arbor: Institute for social research.
- Kofele-Kale, Ndiva. 1999. "Good governance as political conditionality" [Web Page]. <http://www.unesco.org/most/p95kale.htm>.
- Levi, M. (1996). *A State of Trust*. Florence: European University Institute/Robert Schumann Centre.
- Light, Paul. C. and Judith M. Labiner. 2001. "A Vote of Renewed Confidence: How Americans View Presidential Appointees and Government in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks." *The Presidential Appointee Initiative*. 12.
- Mackie, J. L. (1965). Causes and conditions. *American Philosophical Quarterly*, 2, (4): 245-64.
- Miller, T. I. & Miller, M. A. (1991). Standards of excellence: US residents' evaluations of local government services. *Public Administration Review*, 51, (6): 503-13.
- Moore, N., Clarke, R., Johnson, S., Seargeant, J. & Steele, J. (1998). *People and Public Services: A Review of Research into People's Expectations and Experiences of Public Services*. London: The Cabinet Office, The Office for Public Management & Acumen.
- Panel on civic trust and citizen responsibility. 1999. "A Government to Trust and Respect: Rebuilding Citizen-Government Relations for the 21st Century."
- Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science*, 6, (2): 129-43.
- Peckenpaugh, Jason. 2001. "Feds Top Private Firms in Customer Satisfaction." GovExec Daily Briefing 17 December 2001
- Peters, B. G. (1995). Introducing the Topic. In: *Governance in a Changing Environment*, Guy B. Peters and Donald J. Savoie. Montreal & Kingston: Canadian Centre for Management Development & McGill-Queen's University Press. pp. 3-19.
- Poister, T. H. & Henry, G. T. (1994). Citizen Ratings of public and private service quality: a comparative perspective. *Public Administration Review*, 54, (2): 155-60.
- Princeton Survey Research Associates & Pew Charitable Trust (2000). *Customers judge the performance of federal government agencies: report on the findings*.
- Programmabureau Overheidsloket (2000). *Monitoren Van Geïntegreerde Dienstverlening*. Den Haag.
- Roth, V. J., Bozinoff, L. & MacIntosh, P. (1990). Public opinion and the measurement of consumer satisfaction with government services. *Canadian Public Administration*, 33, (4): 571-83.
- Rouban, L. (1995). The Civil Service Culture and Administrative Reform. In: *Governance in a Changing Environment*, eds. B. G. Peters and D. Savoie. Montreal and Kingston: Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press. pp. 23-54.
- Schmidt, F. & Strickland, T. (1998). *Client satisfaction surveying: Common measurements tool*. Canadian Centre for Management Development.
- Servicebarometer AG. 2001. "Kundenmonitor Deutschland 2001 - Qualität und Kundenorientierung" [Web Page]. <http://www.servicebarometer.de/kundenmonitor2001>.
- SIGMA (1998). *Public opinion surveys as input to administrative reform*. Paris: OECD.
- Sims, H. (2001). *Public confidence in government and government service delivery*. Canadian Centre for Management Development. pp. 41.
- Stipak, B. (1979). Citizen satisfaction with urban services: potential misuse as a performance indicator. *Public Administration Review*, 39, (1): 46-52.
- Tyler, T. R. (1990). *Why People Obey the Law*. New Haven (Conn.): Yale University Press.
- Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van de Walle, S. (forthcoming). Context-specific images of the archetypical bureaucrat: persistence and diffusion of the bureaucracy stereotype. *Public Voices*.
- Van de Walle, S. & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: the problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26, (8-9).
- van Kruchten, J. C. M. & Peereboom, S. (1997). De Fiscale Monitor, Wat Vindt De Belastingplichtige Van De Belastingdienst. In: *Evaluatieonderzoek in De Rijksdienst: Toepassingen En Ervaringen in De Praktijk*, eds. A. J. M. Hendriks, H. C. Idema, T. J. Kliet, D. Meinders, and D. van der Vuurst.
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington DC.
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A. & Berry, L. L. (1990). *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. London: The Free Press.



Reseña del Libro: “Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la Acción”

TOMÁS MIKLOS, EDGAR JIMÉNEZ Y MARGARITA ARROYO. INTRODUCCIÓN DE HUGUES DE JOUVENEL

Como es sabido, en el ámbito sociopolítico, la planeación estratégica (¿qué hacer y cómo hacerlo?) es un instrumento político para responder a las demandas sociales. Este elemento se ha vuelto imprescindible en los procesos de democratización, como mecanismo de consenso-acuerdo social que vincula a la sociedad con las instituciones políticas, es decir, la planeación estratégica es un instrumento sustancial para la construcción social de políticas públicas.

En este sentido, la prospectiva ofrece a la planeación estratégica la novedad del futuro y del cambio que supone pensar las cosas desde el provenir y no desde lo tendencial reiterativo. Por otra parte, la prospectiva, al introducir el futuro, permite al sistema político adaptarse a entornos cam-

biantes y sobrevivir, es decir, garantizar la gobernabilidad a partir de enfrentar los riesgos que plantea el provenir.

El presente libro aborda las relaciones de la planeación prospectiva y estratégica con la construcción social de políticas públicas, y propone un anclaje en el contexto de los procesos de transición hacia la democracia en Latinoamérica, bajo la perspectiva de la teoría del riesgo y la gobernabilidad.

*Dr. Edgar Jiménez Cabrera
Centro Internacional de Estudios Estratégicos S.C
Director General
Ciudad de México*





Reseña del Libro: “Gobierno Abierto y Ética”

COMPILADORES: JAIME RODRÍGUEZ ALBA Y GUILLERMO LARIGUET

Esta publicación cuenta con la participación de reconocidos académicos como el profesor José Manuel Canales Aliende, de la Universidad de Alicante, España, con el tema: “La evaluación y la exigencia de responsabilidades en el ámbito público” (pág. 213-237).

Comentarios sobre el libro:

“Una obra coral de autores relevantes, sobre gobierno abierto. Su mérito es ir más allá de los aspectos técnicos, incidiendo especialmente en los temas éticos. En efecto, el gobierno abierto debería representar un cambio de cultura organizativa sujeta a unos nuevos y robustos valores públicos”.

(Carles Ramió, Profesor de ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra).

“La rápida difusión del gobierno abierto, como filosofía y como práctica de gestión pública, plantea a la academia el desafío de dar cuenta de sus fundamentos axiológicos y éticos, de sus posibles usos políticos, de sus avances y de las rémoras institucionales y

culturales que debe superar su implantación. Esta obra, modelo de colaboración Norte-Sur, cumple acabadamente con este desafío”. (Oscar Oszlak, Investigador Área Política y gestión pública, CEDES).

“Se dice en círculos académico que la administración pública es una disciplina en persecución constante de modas conceptuales. Modas que suelen sostenerse en lógicas y discursos sustantivamente normativos. La presente obra se propone, entre otras cosas, desmontar las tentaciones normativas y relativamente huecas que suelen aparecer y a veces dominar el discurso en este tema. Desmonta al gobierno abierto como un conjunto de posibilidades de administraciones más abiertas y democráticas, no gracias a promesas exageradas desde la tecnología y la gerencia, en forma aislada, sino más bien gracias a su imbricación esencial con más y mejor deliberación política y social”. (David Arellano Gault, Profesor Investigador del CIDE, México).

“Esta obra aborda las exigencias y desafíos del gobierno abierto desde varias perspectivas. Se huye así de planteamientos reduccionistas que, bajo un ropaje técnico, enmascaran los importantes aspectos filosóficos y éticos de las cuestiones implicadas”. (Isabel Lifante Vidal, Profesora de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante).

*Prof. José Manuel Canales Aliende
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Alicante, España.*





ALIANZAS DEL LAGPA/IIAS CON PALESTINA

En representación del Latin American Group for Public Administration (LAGPA), expresión regional del International Institute of Administrative Sciences (IIAS), el profesor de la Universidad del Valle (Cali, Colombia), Dr. Carlos Humberto Ortiz, economista, Ph.D en Economía de London School of Economics, representando al presidente del LAGPA y el Secretario Ejecutivo del LAGPA, Analista de Sistemas, César Rojas Alfonzo, visitaron en octubre la Escuela Nacional de Administración de Palestina (PNSA) y el General Personnel Council de dicho país,.

Además de estrechar lazos con diversos líderes académicos palestinos e instituciones locales, el objetivo de la visita fue la firma de un Memorandum of Understanding (MoU) donde se manifiesta la buena voluntad para establecer futuras cooperaciones conjuntas en el ámbito de formación de profesionales en el área de administración pública y acordar aspectos relativos a la organización de una mesa redonda con ministros de diversos países de América Latina, que se llevará a cabo en Abril del 2019, en Ramala, Palestina.

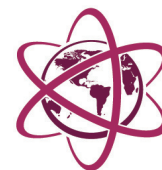
Los representantes del LAGPA/IIAS se reunieron con el Ministro del General Personnel Council, Dr. Mousa Abu Zaid, su asistente, Fatima Irshaid, el Dr. Hasan Daher y la Dra. Zeina Abdulhadi, ambos profesores de Palestinian National School of Administration (PNSA). En la ocasión el Ministro Moisa Abu Zaid destacó que la PNSA está en posibilidad de ofrecer un curso de liderazgo para miembros del LAPGA/IIAS, iniciando en marzo de 2019.

En otro encuentro, que contó con la participación del excelentísimo Primer Ministro de Palestina, Dr. Rami Hamdallah, se presentó una sustentación de las ventajas mutuas de adelantar la firma del Memorandum of Understanding, tanto para el gobierno de Palestina, como para el LAGPA/IIAS, en especial en lo relativo a las opciones de formación de los funcionarios públicos palestinos, para el desarrollo socioeconómico de esa nación y de los países miembros del LAGPA/IIAS.



ENTREVISTA CON EL PRESIDENTE ABBAS

Se adelantó una entrevista privada con el excelentísimo Presidente de Palestina, Dr. Mahmoud Abbas, quien manifestó su complacencia con la visita de los representantes del LAGPA/IIAS y donde se refirió también a la situación de ocupación de Palestina, la importancia de formar a sus funcionarios públicos, y su disposición a colaborar con los países amigos.



EL GLAP Y EL IIAS PARTICIPAN EN PANEL INTERNACIONAL SOBRE OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO



Organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Gobierno de México, a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Universidad de Guadalajara y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México, se celebró en noviembre de 2018 el “XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública” en Guadalajara, México.

El Congreso Internacional del CLAD es un evento celebrado anualmente, y que se ha consolidado como el encuentro de mayor importancia en Iberoamérica para presentar y debatir experiencias e investigaciones realizadas sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Durante el XXIII Congreso del CLAD se cumplió el panel “Gobernanza y desarrollo en el marco de los ODS y la Agenda 2030: las dimensiones internacionales de la administración pública”

Los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, adoptados en 2015 conforman una serie de compromisos y desafíos de ámbito internacional que demandan una creciente articulación por parte de las administraciones públicas nacionales.

La misión es construir un camino para la efectiva promoción de la prosperidad económica en sintonía con las medidas necesarias para garantizar la construcción de un futuro sostenible e inclusivo.

En este sentido, el CLAD promovió el panel como espacio de análisis teórico, de estudios de caso y reflexiones acerca del papel desempeñado por la administración pública en la concreción de las metas acordadas y estipuladas por los ODS, con la intención de contribuir al desarrollo de ideas y el intercambio de buenas prácticas para la construcción de un futuro próspero, sostenible e inclusivo.

Fabienne Maron, Directora Científica del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS), Bélgica, abrió el panel con la charla “The Role of IIAS as a Learned Society in the development of international public administration in line with the SDG’s”

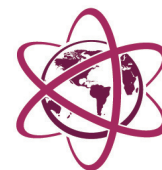
Edgar Varela Barrios, Presidente del GLAP y rector de la Universidad del Valle, Colombia, fue el coordinador del panel y presentó la conferencia “La región pacífico colombiana como escenario de construcción de políticas públicas de desarrollo territorial en el marco de los ODS”

Guilherme Ramon Garcia Marques, Analista de la Diretoria Internacional de la Fundação Getulio Vargas (FGV), Brasil, disertó sobre la “Gobernanza, desarrollo y los Objetivos del Milenio y de Desarrollo Sostenible: las dimensiones internacionales de la administración pública en Brasil” (Coautoría: Bianor Scelza Cavalcanti).

Por último, Adrián Velázquez Vázquez, profesor del Departamento de Salud Pública y Gerencia de la Salud de la Universidad de La Verne, Estados Unidos, participó en el panel con la conferencia “The Intersection of Administrative Resilience and Governance: Managing the Effects of Migration at the Local Level” (Coautoría: Jennifer Nicole Newman).

Durante el XXIII Congreso del CLAD, en Guadalajara, se presentaron tres conferencias plenarias a cargo de expertos que han hecho contribuciones fundamentales en materia de políticas públicas y administración pública. “La difícil fabricación de la Administración Pública Contemporánea: en busca de la integración de sus diversas tendencias, demandas y presiones en un entorno de cambio” fue la disertación de Luis Fernando Aguilar, Director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno adscrito al Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (UdeG). México

Por su parte, Alfredo Pérez Rubalcaba, profesor de la Universidad Complutense de Madrid, España y Exministro de Estado en dos ocasiones presentó la conferencia “Política y administración pública”. Por último, se cumplió la charla “Talentos no setor público brasileiro: o resultado de uma parceria inovadora entre sociedade civil e Estado” a cargo de Joice Toyota, Directora Ejecutiva y co-fundadora de Vetor, Brasil.



CONFERENCIA DEL PRESIDENTE DEL GLAP SOBRE REGIONES DE PLANIFICACIÓN EN EL CLAD DE GUADALAJARA 2018

Una conferencia en el panel “Gobernanza y desarrollo en el marco de los ODS y la Agenda 2030: las dimensiones internacionales de la administración pública” sobre asociatividad territorial en Colombia, presentó el doctor Edgar Varela Barrios, Presidente del GLAP.

En su charla, el directivo se refirió a la crisis humanitaria que se ha generado por la alta migración de venezolanos a Colombia y a otros países del área. Destacó que la carga por este nuevo reto público, la asumen los territorios (departamentos y municipios). La alimentación, cuidado y ayuda humanitaria son financiadas en especial los gobiernos locales y la población civil que habita en las ciudades y zonas fronterizas a donde llega esta población. Explicó que se ejercen diversas formas de solidaridad ciudadana. Es una gobernanza, más allá del Estado. Entre las segundas entidades que más han ayudado son las iglesias -católica y evangélicas- junto con algunas ONG. Todo lo anterior a despecho de las capacidades financieras con que cuentan los municipios, presentando, a pesar de todo, importantes logros.

En segundo término, Edgar Varela Barrios se refirió al estudio realizado entre la Universidad del Valle y la ESAP de Colombia, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, en que se analiza el caso de cinco áreas del país en donde se desarrollaron conflictos armados. “Son zonas periféricas en su mayor parte: Catatumbo, en la zona fronteriza con Venezuela, en el Nudo de Paramillo ubicado en los departamentos de Antioquia y Córdoba, Montes de María en la Costa Caribe, el sur del Tolima en la base del Macizo Colombiano y la zona Andina y el Pacífico Colombiano”.

En ese estudio se encontraron, según el experto, elementos que caracterizan las formas de desplazamiento y migraciones internas por parte de excombatientes, y población víctima del conflicto. Mencionó también que se ha presentado un vacío de las políticas públicas luego del Acuerdo de Paz, que ha contribuido a los desplazamientos, en especial de más de la mitad de los combatientes quienes salieron de las zonas veredales que fueron dispuestas para el proceso de regreso de ex militantes de las FARC, a la vida civil.

“Por su parte, muchos de los antiguos habitantes de las zonas rurales afectadas por el conflicto han vuelto a sus tierras. Los que han debido asumir los costos de atención de estos pobladores y también de los exguerrilleros han sido los gobiernos locales, con el agravante de que son municipios de zonas muy pobres y apartadas.”

Resaltó que la solución imaginativa promovida desde Bogotá por el Departamento Nacional de Planeación ha sido la asociatividad entre pequeños municipios que crean instancias para intentar responder mediante acciones de solidaridad intermunicipal o transterritorial para mejorar su capacidad de respuesta con los pocos recursos con que cuentan en un nuevo esquema de gobernanza que opera con unas 25 asociaciones de las 80 que se crearon en principio.

“Allí, las propias comunidades y las organizaciones autogestionarias y campesinas entran a hacer parte de la alianza y a construir esquemas de cooperación, en cierta medida para sustituir la falta de Estado y el paraestado que en muchas de estas regiones significó la presencia de guerrillas y de grupos paramilitares.”

El tercer tema al que hizo alusión durante su conferencia en el CLAD 2018 fue el del esquema que se derivó de una ley de ordenamiento territorial y que crea las regiones administrativas de planifica-

ción (RAP) el cual es objeto de estudio de un equipo de por lo menos diez investigadores y docentes de Univalle a la cabeza del profesor Edgar Varela, rector de la Universidad.

“Este es un procedimiento en el cual varias gobernaciones de una misma zona se asocian para crear una RAP y generan una institucionalidad nueva que trabaja en una perspectiva de corte regional. En el caso de la RAP Pacífico se integran Nariño, Cauca, el Chocó y el Valle del Cauca. Buena parte de esta región la conforman las selvas del Pacífico, una de las zonas más afectadas por la catástrofe humanitaria que tiene los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas.” Remarca.

Las universidades, empresarios asociados y grupos de interés han venido trabajando para dar una escala transdepartamental o transgubernativa territorial para la planificación del desarrollo que avanza hacia la creación de un Plan Maestro que integre estos territorios y mejore su competitividad, comenta.

Precisa que, a diferencia de lo que ha sido tradicional con la conformación de áreas metropolitanas con un eje de grandes ciudades, esta es una asociación que busca equilibrar los desarrollos territoriales, pues en el caso de las zonas metropolitanas no se impulsa el desarrollo de las zonas apartadas y se concentra en mayor medida el avance de las megaciudades, lo cual genera más desigualdad.

“Las regiones administrativas de planificación no se centran sólo en la administración de la agenda en las grandes ciudades, sino que la meta que tienen es trabajar los temas de integración y equidad en los territorios. Esto involucra los temas de competitividad que tienen en cuenta también las pequeñas economías campesinas que buscan su integración en esquemas mercantiles y que pueden contribuir a la autosuficiencia alimentaria para enfrentar la alta dependencia de productos importados y lograr la sustentabilidad ambiental.” Explica.

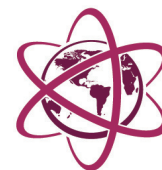
Precisa que a estas regiones administrativas el Estado central no les suministra recursos, sino que son ellas a través de integración, cooperación y articulación con otros territorios, con el empresariado y entidades de diverso orden, espacio en el cual las universidades juegan un importante papel con el desarrollo de los territorios para aplicar investigación a

Con pocos recursos, pero con una gran voluntad política, en especial, luego de la culminación del conflicto armado con las FARC con un esfuerzo que busca contribuir a que no se vuelva a presentar este problema que todavía no se resuelve en Colombia, en parte porque algún componente de exguerrilleros se ha articulado a otras formas de delincuencia.

La responsabilidad de política pública de los Objetivos de Desarrollo Sostenible la han asumido en el caso colombiano, en su mayor medida los territorios, no solo porque tienen buena voluntad sino porque tienen un problema que resolver frente a las demandas de la población que demanda servicios y atención. Los territorios tienen la interlocución directa con la gente en desmedro de sus propias capacidades.

Para el presidente del GLAP, el caso de los ejercicios de asociatividad de regiones y pequeños municipios colombianos presenta muchos elementos de interés. “Hoy se trabaja, por lo pronto, más en los temas de competitividad, incorporación a la economía, proyectos científicos y emprendimientos productivos, que en los temas de asistencia humanitaria en términos de la equidad. Por supuesto, solamente con un proceso importante de desarrollo económico habría en los territorios una riqueza suficiente para que los gobiernos territoriales tuvieran la capacidad con sus propios recursos tributarios o parafiscales de atender situaciones relacionadas con las migraciones internas y externas.

Señaló que es una experiencia de caso que hemos podido documentar y mostrarla como innovadora en términos de la capacidad de los gobiernos locales y de la asociatividad territorial en un país que no es federal en donde no tienen los territorios competencias formales con recursos asignados para lograr estos propósitos, pero si tienen una acción de política pública amplia y con resultados que mostrar. Al igual sucede con grandes capitales como Medellín, Cali, Bogotá, Barranquilla o Bucaramanga, las cuales tienen más logros en asistencia pública, lucha contra la pobreza y en muchos frentes que el Estado nacional.



2019 IIAS-Lien Conference

Será organizada conjuntamente por el IIAS y la Universidad Tecnológica de Nanyang, Singapur, con el tema: “Gobernanza eficaz, responsable e inclusiva”. Esta es la primera vez que dos de los principales eventos internacionales del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y el Centro de Nanyang para la Administración Pública (NCPA) de la Universidad Tecnológica de Nanyang se celebrarán juntos en una sola plataforma.

La Conferencia IIAS-Lien 2019 tendrá lugar en la Universidad Tecnológica de Nanyang en Singapur del 18 al 21 de junio.



Conferencia IASIA 2019. Lisboa, Portugal

Tendrá lugar en Lisboa, Portugal, del 22 al 26 de julio y se organiza en colaboración con el ISC-TE-Instituto Universitário de Lisboa. Los participantes tendrán la oportunidad de discutir el tema principal de la conferencia: “Misiones y objetivos de la Administración Pública para el logro de los ODS”.



Instrucciones a los Autores

Revista de Administración Pública del GLAP es una publicación periódica semestral de carácter científico, disciplinaria y temática de las ciencias administrativas que tiene por objetivo principal la divulgación de estudios tratados con rigor conceptual y metodológico, de interés para la comunidad académica en los procesos de enseñanza de pregrado, postgrado, la investigación y la extensión. Procura ser un escenario de debate de las tendencias nacionales e internacionales, aportando a la consolidación de las disciplinas de estudio y recibe contribuciones en español, inglés, francés y portugués.

Políticas editoriales

Revista de Administración Pública del GLAP publica artículos científicos originales e inéditos, es decir, que no hayan sido publicados previamente en ningún medio impreso, electrónico o digital (otras revistas, memorias de congresos, portal Web, CD-ROM) y que no estén sometidos a otra publicación. El autor certificará en comunicación escrita, la originalidad y titularidad del mismo. Los artículos se aceptan para publicación definitiva después de un proceso riguroso de revisión de su calidad y pertinencia académica, conforme a evaluación de árbitros externos a la revista. Solo se recibirán y serán sometidos a evaluación los artículos que sean recibidos en la plataforma Open Journal System.

Parágrafo: Casos especiales

Para el caso de los investigadores que hayan participado como autores de un artículo publicado en la revista y que deseen someter otro manuscrito a una nueva convocatoria, solo podrán

realizarlo si ha transcurrido mínimo un año desde la última publicación o el equivalente a dos ediciones. Si en una misma convocatoria se reciben dos o más manuscritos donde figure un mismo autor o más, se debe tener en cuenta que solo se publicará uno en caso de que estos cumplan con los requisitos técnicos de publicación; la selección dependerá de la evaluación que hagan los miembros del Comité Editorial con base en los siguientes criterios:

Promedio de las notas de las evaluaciones emitidas por los pares.

Orden en el cumplimiento con el proceso de evaluación, el cual concluye con el visto bueno final de los árbitros de la versión corregida por los autores, donde se válida que se acogieron las recomendaciones o se dio claridad sobre las observaciones emitidas por la revista con base en la evaluación de los pares y se confirma la pertinencia para la publicación.

Pertinencia, actualidad e interés del manuscrito.

Líneas temáticas

- Administración pública
- Políticas públicas.

Secciones

Los manuscritos aceptados para evaluación y posible publicación corresponden a la clasificación del Índice Bibliográfico Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas de Colombia (PUBLINDEX- COLCIENCIAS), a continuación, se describen según tipología:

Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta de manera

detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación; estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico. 3. Metodología 4. Resultados y discusión 5. Conclusiones 6. Referencias 7. Se puede incluir una sección adicional para agradecimientos

Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales; estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico 3. Discusión 4. Referencias

Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de la literatura existente (por lo menos 50 referencias); Estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico 3. Desarrollo teórico 4. Referencias

Revisión de tema. Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema en particular.

Cartas al editor. Posiciones críticas, analíticas o interpretativas sobre los documentos publicados en la revista, que a juicio del Comité Editorial constituyen un aporte importante a la discusión del tema por parte de la comunidad científica de referencia.

Editorial. Documento escrito por el editor, un miembro del comité editorial o un investigador invitado sobre orientaciones en el dominio temático de la revista.

Políticas de evaluación

El proceso de evaluación en su primera etapa lo realiza el Editor en Jefe quien seleccionará los manuscritos que cumplan con los criterios metodológicos y de contenido temático de la revista.

El Editor en Jefe es responsable del proceso de publicación de los artículos y del estado de

evaluación de cada uno de ellos.

El Editor en Jefe y Comité Editorial se reservan el derecho de aceptar o no los manuscritos para evaluación y publicación. Esta decisión se basa en factores como: políticas y criterios establecidos, los conceptos de los árbitros, las necesidades de material apropiado para los lectores de la Revista de Administración Pública del GLAP, las prioridades determinadas por el grupo editorial, la calidad de los manuscritos en consideración y la importancia actual del tema tratado.

Los manuscritos preseleccionados se envían a evaluación por dos árbitros que son seleccionados por su reconocida experiencia en el tema, son investigadores activos con vinculación académica de diversas instituciones de educación superior nacional e internacional y con publicaciones en revistas indexadas relacionadas con la línea temática.

La decisión definitiva de publicar los manuscritos, requiere la evaluación mínima de dos (2) árbitros, con una calificación no menor de tres (3) para cada evaluación y sumadas las dos evaluaciones el promedio no puede ser inferior a tres con cinco (3.5)

El rechazo o sugerencias de modificación se comunicará al autor(es). En el caso de las modificaciones, tendrá un plazo de diez (10) días calendario para informar si lo desea retirar o aceptar las sugerencias y en consecuencia, enviar la versión definitiva del manuscrito para nueva revisión.

Políticas de propiedad intelectual

El autor (es) garantiza que el manuscrito que somete para posible publicación es de su autoría y que no infringe ningún derecho de autoría de terceros, ya sean de propiedad industrial o derecho de autor, o cualquier otro y, garantiza asimismo que, el contenido de las obras no atenta contra los derechos al honor, a la intimidad y a la imagen de terceros. El autor(es) como garante de la autoría del manuscrito, asume toda reclamación por responsabilidad civil o penal, incluyen-

do las indemnizaciones por daños que pudieran ejercitarse contra la revista por terceros que vieran infringidos sus derechos e intereses a causa de cualquier reclamación de autoría intelectual. La obra se pondrá a disposición de los usuarios para que hagan de ella un uso honrado no violatorio de los derechos de autor, según lo permitido por la legislación aplicable nacional e internacional, especialmente por lo previsto en la Ley 23 de 1982 (Ley de Derechos de Autor en Colombia), sea con fines de estudio, investigación, o cualquier otro fin lícito, de modo que siempre se cite su autoría y no se obtenga beneficio comercial. La revista, con el ánimo de ser partícipe de las nuevas formas de difusión de información y permitir un acceso abierto de sus contenidos a los usuarios, cuenta con la Licencia “Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia”.

Requisitos técnicos del manuscrito

Extensión del documento. Máximo 12.000 palabras, incluyendo las referencias bibliográficas.

Espaciado y márgenes. Párrafos con interlineado de espacio y medio (1.5 líneas) y márgenes de 3 cm en todos los lados.

Tipo y tamaño de la letra. Los títulos y subtítulos inician con letra mayúscula y van con numeración consecutiva. Letra Arial 12 puntos para el texto, títulos y subtítulos; Arial 10 puntos para las citas de los pies de página y fuentes de tablas, gráficas y figuras.

Tablas, gráficas y figuras. Se citan dentro del texto con numeración consecutiva para cada tipo, especificar el título y la fuente de elaboración siguiendo el estándar de la citación en APA 6ª versión (American Psychological Association). En caso de ser elaboración propia de los autores, se sigue la misma regla.

Referencias y citas bibliográficas. Para las fuentes consultadas utilizar las Normas APA 6ª versión.

Orden del manuscrito

Cabeza del documento: título, resumen y palabras clave en el idioma original y con traducción en inglés (keywords).

Tablas, gráficas y figuras van al final con su respectiva citación dentro del texto.

- Anexos
- Referencias en orden alfabético.
- Documentos adjuntos: Carta de certificación de originalidad y cesión de derechos, formato de autores y formato datos del artículo.

Estructura de los artículos

Cabeza del documento

El título debe ser preciso, concordante con el contenido del trabajo y procurar no exceder de 12 palabras. En lo posible, el título no debe hacer uso de abreviaturas o acrónimos. Incluir en el idioma original y traducido al inglés.

Información de los autores. Incluir los nombres completos y los apellidos de cada autor. En nota al pie de la primera página con un asterisco el primer autor, doble asterisco para el segundo, y así sucesivamente. Adicionar los datos principales de cada autor en el siguiente orden: a. Cargo, departamento, facultad, universidad, ciudad y país. b. Título académico de pregrado y último título obtenido, los cuales deben contener el nombre de la institución, ciudad y país. c. Nombre del grupo de investigación, categoría según Colciencias (si aplica), institución, ciudad y país. d. Correo electrónico institucional.

Resumen analítico. Explica el desarrollo del manuscrito en su temática, detallando antecedentes, metodología, consecuencias y resultados. Es un análisis resumido de los conceptos, planteamientos e ideas fundamentales, siguiendo la estructura del texto original, destacando sus elementos esenciales y manteniendo la idea principal. Debe tener como mínimo 150 palabras y máximo 250 con traducción al inglés (Abstract).

Palabras clave. Son las que identifican la temática desarrollada en el artículo, listadas en el idioma original, con traducción al inglés. Deben ser mínimo cuatro y máximo siete palabras separadas por comas.

Texto principal del manuscrito. Se recomienda una redacción con estilo, escrito en tercera persona, observar las reglas ortográficas generales y la tilde para las mayúsculas; las expresiones en otro idioma o voces extranjeras van en letra cursiva (p.e., *ad honorem*). El cuerpo del manuscrito debe cumplir de forma obligatoria con las secciones enunciadas para cada modalidad como se explica a continuación: Introducción. Se indicará el propósito y se realizará de forma resumida una justificación del estudio. En esta sección únicamente se incluirán las referencias bibliográficas estrictamente necesarias y no se introducirán datos o conclusiones. Resultados. Presenta en forma argumentada los resultados del estudio, con tablas, gráficas y figuras en una secuencia lógica. Evitar en el cuerpo del texto la reiteración de datos graficados en tablas, figuras o gráficas. Tablas. Se deben presentar en el programa original; con numeración consecutiva en el orden de su primera citación dentro del texto; el título breve; las explicaciones precisas se podrán en notas a pie de tabla identificadas con numeración consecutiva, no en la cabecera. En estas notas se especificarán las abreviaturas no usuales empleadas en cada tabla; cada tabla se cita en el texto; para datos publicados o no procedentes de otra fuente, se contará con la autorización necesaria para reproducirlos. Si la tabla ya fue publicada, citar la fuente original. Discusión. En el cuerpo del trabajo se consignan los aspectos nuevos e importantes del estudio y las conclusiones que se deriven de ellos. No se debe repetir en forma detallada los datos u otras informaciones ya incluidas en los apartados de introducción y resultados. Explicar el significado de los resultados, las limitaciones del estudio, así como sus utilidades y valores en futuras investigaciones. Se compararán las observaciones realizadas con las de otros estudios pertinentes. Conclusiones. Se deben relacionar con los obje-

tivos y evitar afirmaciones y conclusiones que no estén demostradas o poco fundamentadas por los datos. No se citarán trabajos sin terminar. Se pueden proponer nuevas hipótesis cuando esté justificado, pero se deben identificar claramente como tales. Se podrán incluir recomendaciones cuando sea oportuno. Abreviaturas. Utilizar únicamente abreviaturas normalizadas; evitar las abreviaturas en el título y en el resumen. Cuando en el texto se emplee por primera vez una abreviatura, esta irá precedida del término completo, salvo si se trata de una unidad de medida común. Citas bibliográficas. Se identifican dentro del texto, tanto de artículos como de libros, se harán mediante el uso de paréntesis siguiendo las normas APA (American Psychological Association) 6ª edición que se explica en esta guía. Referencias bibliográficas. Todos los manuscritos deben seguir las Normas APA versión 6ª edición. Se incluirán al final del documento en orden alfabético sin numeración y con sangría francesa, listando únicamente a los autores citados dentro del texto. Cuando sea necesario incluir varios artículos de un mismo autor, se deben escribir en orden por el año de publicación del más antiguo al más reciente.

Las Normas APA 6a edición y su utilización

Las políticas de calidad editorial y respeto a los derechos de propiedad intelectual en la Revista de Administración Pública del GLAP demanda la utilización del Manual de Publicación APA, 6ª edición. Por ello, y con el ánimo de ejercer una labor pedagógica con los autores, se presenta una breve reseña del uso correcto de este sistema a través de ejemplos.

Citas textuales dentro del cuerpo del artículo. Al citar dentro del cuerpo del artículo: Si la citación tiene menos de 40 palabras. Se debe poner entre comillas la cita, precedida de la referencia, así:

González (2011) sostiene que "Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de

red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red”. Respecto a esto... (p. 14)

... “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (González, 2011, p. 14).

Citación de más de 40 palabras. El bloque se debe presentar con letra Arial 10, a espacio sencillo, sin comillas, comenzando en otro párrafo y dejando cinco espacios del margen izquierdo, así:

De este modo plantea que:

No obstante, el análisis de redes sociales es una herramienta interesante en la caracterización de una red empresarial, mediante la integración del análisis sociométrico y la teoría de grafos, que son utilizadas tradicionalmente por varias disciplinas para estudiar la estructura de los vínculos y las relaciones de toda la red empresarial en su conjunto. En este análisis es posible incluir gráficamente los componentes, las propiedades y la naturaleza de las organizaciones que componen la red empresarial (González, 2011, p. 16).

Citas directas de material en línea sin paginación. Generalmente las citas directas de material online proveen autor, año y número de páginas entre paréntesis. Muchas fuentes electrónicas no incluyen números de página. Si el número de párrafo es visible se debe utilizar en lugar del número de página, utilizando la abreviatura para:

González (2011) plantea que “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (para. 4).

Si el documento incluye subtítulos pero sin número de página ni párrafos, cite el subtítulo y luego el número de párrafo de la siguiente forma:

González (2011) plantea que “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red,

es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (Metodología, para. 2).

Cambios en la cita que requieren explicación

Omitiendo material. Para indicar que ha omitido material de la fuente original utilice tres puntos suspensivos espaciados (. . .), por ejemplo:

Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión (. . .) formulen nuevas teorías. Este es el caso del marketing (Avendaño, 2013, p. 17).

Use cuatro puntos para indicar cualquier omisión entre dos oraciones. ... el primer punto indica la finalización de la primera oración citada y los . . . indican la siguiente. Por ejemplo:

Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías. . . . Se aplicó una matriz que recopiló la información sobre la imagen externa e interna de los establecimientos atendiendo al uso del color, la luz y la imagen fotográfica. Los resultados muestran que un buen porcentaje de los establecimientos aplican los principios del neuromarketing asociados con la percepción sobre el color, la luz y la imagen fotográfica (Avendaño, 2013, p. 17).

No use puntos suspensivos al principio de cualquier citación a menos que, para prevenir malas interpretaciones, se necesite enfatizar que la citación inicia o termina en el medio de la oración. Por ejemplo:

“Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías. . .” (Avendaño, 2013, p. 17).

Insertando material. Use corchetes, no paréntesis, para incluir explicaciones adicionales que no sean parte de las citas originales.

Énfasis en una palabra(s): si usted quiere enfatizar una palabra(s) en la oración ésta debe

de ir en *itálica*. Inmediatamente después inserte entre corchetes la frase [énfasis], de la siguiente forma:

En la presente investigación, que se enmarca dentro de la economía y las finanzas, se estima la prima de riesgo por inflación para Colombia a partir de las expectativas de inflación proporcionadas por el indicador Break Even Inflation (BEI) [énfasis]. Los modelos utilizados en estudios anteriores de este tipo son estructuralmente complejos en la medida que no son parsimoniosos, pues el número de parámetros a estimar es alto y de difícil comprensión y se concentran en la medición de las expectativas de inflación (Ríos, 2013 p. 28).

Cita dentro de citas. No omita citas embebidas dentro del material original que se está citando. El trabajo citado no necesita ser incluido en la lista de referencias (a menos que se cite como fuente primaria en otro lugar del documento).

“Surgen diversos criterios de clasificación de las condiciones laborales, que tienen que ver con el ambiente físico y social, de organización y las demandas cuantitativas y cualitativas, exigencias de rol, cargas y tiempos de trabajo que afectan la salud, la seguridad, al tipo y calidad del contrato laboral, y es lo que se denomina como Bienestar Laboral (Casales, 2003)” (Restrepo y López, 2013, p.66).

Publicación por autor. El método de citación requiere que el apellido del autor y la fecha de publicación sean insertados en el texto así:

García (2011) sugiere que las redes...

En un estudio reciente (Rodríguez, 2011), sugiere que las redes... Desde 2011, Ceballos sugiere que las redes...

En un estudio reciente, Zapata (2011) sugiere que las redes ... también recomienda la modificación...

Publicación con más de un autor. Si se trata de dos autores, siempre que se parafrasee o se haga una cita textual, ambos se mencionan; en caso que sean 3 o más, se menciona el grupo de autores en la primera citación, pero en las siguientes se utiliza solo el apellido del primer

autor seguido por la expresión *et al.* así:

Murillo, Zapata, Martínez, Ávila, Salas y López (2007) encontraron datos...

En su investigación, Murillo *et al.* (2007) concluyeron...

Si dos referencias con más de tres apellidos y mismo año su citación en la misma cite los apellidos de los autores siguientes hasta que se diferencie seguido por *et al.* Así:

Ceballos, Rodríguez, González, *et al.* (2012)

Ceballos, Rodríguez, González, Murillo, *et al.* (2012)

Utilización del &. Cuando se hace una citación en el cuerpo del texto en un artículo en inglés los apellidos de los autores deben estar separados por la palabra *and*; Si la cita aparece entre paréntesis en tablas, leyendas y en la lista de referencias separe los apellidos con un *ampersand* &. En caso de que el artículo sea escrito en español u otro idioma distinto al inglés, sólo se utilizará el *ampersand* en la lista de referencias y si se mencionan a los autores en una cita entre paréntesis. Por ejemplo:

Carvajal, J. G., & Dávila, C. A. (2013). Mobbing or workplace harassment. Review of the issue in Colombia. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 29(49), 85-9.

Cabarcas, A., Martelo, R. J., y Tovar, L. C. (2013). Software para mejorar la aplicación de técnicas cuantitativas en estudios prospectivos. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 29(49), 63-73.

Instituciones como autores. Mencionar siempre el nombre completo de la institución; sin embargo, es posible usar el correspondiente acrónimo siempre y cuando se mencione entre corchetes en la primera cita, de la siguiente forma:

La American Psychological Association (APA) (2001) plantea que... APA (2001) menciona dentro de su Manual de Publicación que las tablas...

Autores con el mismo apellido. Si la lista de referencias contiene publicaciones de dos o más autores primarios con el mismo apellido, se debe poner las iniciales del primer autor en todas las

citaciones del texto, incluso si el año de publicación es diferente. Las iniciales ayudan al lector evitar confusiones dentro del texto y a localizar las citas en la lista de referencias así:

Cita en el documento

Algunos estudios de S. L. García (2012) y de M. García (2012) señalan que...

En la lista de referencias

García, S. L. (2012). Esquematización del funcionamiento tácito de un sistema de educación superior virtual en México. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 28(47).

García, M. (2012). Caracterización del comportamiento de las Pymes según el género del gerente: un estudio empírico. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 28 (47).

Trabajos con un autor no identificado con autor anónimo. Cuando una cita no tiene un autor identificado cite unas las primeras palabras de la referencia en la lista (usualmente el título) y el año. Use comillas para indicar el título de un artículo un capítulo o una página web y use itálicas para una revista, libro, folleto o un reporte:

Los estudios señalan (“Dinámica del desempeño”, 2012)...

Según lo que se indica en El humanismo administrativo (2007)

Cuando el autor de un trabajo es designado “Anónimo”, cite en el texto la palabra Anónimo seguido por una coma y el año. En la lista de referencias el trabajo es alfabetizado con la palabra Anónimo.

Dos o más publicaciones dentro del mismo paréntesis. Cuando una cita tiene varios autores en un mismo paréntesis, ubique los autores en orden alfabético tal y como aparece en la lista de referencias (incluyendo referencias que podrían abreviarse con la sigla et al.).

Si se necesita citar dos obras del mismo autor en un mismo paréntesis, el orden correcto es ubicar de últimas aquellas no publicadas o en proceso de publicación, de la siguiente forma:

Estudios anteriores (Varela y Rodríguez, 2007, 2009, en prensa)...

Identificar trabajos del mismo autor y con la misma fecha se diferencian con los sufijos a, b,

c,... después del año, así:

Algunos estudios señalan en cuanto al emprendimiento (García, 2012a, 2012b y 2012c).

Cuando se citan 2 o más publicaciones de distintos autores sin coincidencias en sus apellidos, se debe separar cada obra con punto y coma así:

Sobre los estudios de redes de investigación algunos autores (Rodríguez, 2003; Cobo, 2011) señalan que...

Trabajos clásicos. Cuando la fecha de publicación no está disponible, así como algunos trabajos muy antiguos, cite el año de traducción que usted utilizó, precedido por la abreviatura trad., o el año de la versión que utilizó, seguido por versión:

Aristóteles, trad. 1931

Cuando se conoce la fecha original de publicación, incluirla en la citación así:

James (1890/1983)

Citación de partes específicas de la fuente. Para citar indique la página, tablas, capítulos, figura o ecuación etc., en el punto apropiado del texto, de siempre el número de páginas para las citaciones. Note que la página, más no el capítulo, esta abreviado en la citación:

(González, 1999, p. 45)

(Ceballos, 2001, capítulo 2)

Citas (dentro) de un paréntesis. En una citación que aparece entre paréntesis utilice coma en lugar de corchetes para señalar el año:

(Ver tabla 4 de Rodríguez, 2007, para más información)...

Obras sin fecha de publicación. Común en obras clásicas muy antiguas, se debe poner el nombre del autor seguido de las siglas s.f. “Sin fecha” entre paréntesis así:

Ciertas teorías (Aristóteles, s. f.) sostienen... En la Biblia (s. f., ed. 2008) se comenta...

Lista de referencias

La lista de referencias debe incluir sólo las citas que aparecen en el texto del artículo y ubicarlas al final, de la siguiente forma:

Organizadas en orden alfabético.

Referencias con más de siete (7) autores se

cita así: García, O. H., Solarte, F. G., Parra, L. G., Serna, K. G., Perea, C. E., Valencia, A., ... Merchan, G. (2011). Una aproximación a la gerencia del siglo XXI. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(45), 153-171.

El estilo de publicación APA sólo utiliza números arábigos en los componentes de las referencias p.e., debe ser vol. 3 y no vol. III; un número romano que haga parte de un título debe aparecer de la misma forma.

Cuando se organizan varias obras de un mismo autor se ubican en forma ascendente es decir, de la más antigua a la más reciente.

Cuando hay varias referencias del mismo autor y año se ordenan alfabéticamente con el título y se diferencian con a, b, c, al final de la fecha así:

Illera, J. C. (2012a). Esquematización del funcionamiento tácito de un sistema de educación superior virtual. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 28(47), 61.

Illera, J. C. (2012b). Inteligencia emocional y práctica. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 28(47), 101.

Todas las referencias deben tener autores, título de la obra, fecha de publicación, casa publicadora (editorial) y ciudad.

A continuación, se exponen ejemplos de los modelos más utilizados en la lista de referencias.

Publicaciones seriadas

Apellido, iniciales de los nombres. (año de publicación). Título del artículo. Título de la publicación seriada en itálica (cursiva), Volumen(número), páginas.

García, O. H. (2011). Una aproximación a la gerencia del siglo XXI. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(45), 153-171.

Publicaciones seriadas con más de 7 autores

García, O. H., Solarte, F. G., Parra, L. G., Serna, K. G., Perea, C. E., Valencia, A., ... Merchan, G. (2011). Una aproximación a la gerencia del siglo XXI. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(45), 153-171.

Números especiales o secciones de una revista

Apellido, iniciales del nombre. (Año de publicación). Título del artículo [número especial]. Título de la publicación seriada en itálica (cursiva), Volumen(número), páginas.

García, O. H. (2011). Una aproximación a la gerencia del siglo XXI [número especial]. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(45), 153-171.

Publicación seriada con DOI

Terán, A. C., y Botero, C. C. (2012). El capitalismo organizacional: una mirada a la calidad de vida laboral en la docencia universitaria. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(46), 9-21. doi: 10.137/0278-6133.24.2.25

Publicaciones seriadas de periodicidad diaria, semanal o mensual

Apellido, iniciales de los nombres. (año, mes). Título del artículo. Título de la publicación seriada en itálica (cursiva), Volumen(número), páginas.

Facultad de Ciencias de la Administración. (2012, mayo). Feria del empleo y el emprendimiento. *Bitácora*, 27(15), 9-12.

Libros

Apellido, iniciales del nombre. (año de publicación). Título de la obra en itálica. Ciudad, país: casa publicadora.

Monroy, L. (2011). *Formar al hombre, formar al líder*. Cali, Colombia: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

Sección de un libro o aporte

Apellido, iniciales de los nombres (año de publicación). Título del aporte. En iniciales de los nombres. Apellidos (abreviado editores. Compiladores), Título de la obra en itálica (páginas). Ciudad, país: casa publicadora.

Cruz, F. (2010). Producir conocimiento es mirar de otro modo. En C. Barrios, y W. Rojas (Eds.), *Perspectivas críticas de la contabilidad contemporánea. Conjunciones y disertaciones: Pensando la contabilidad en el siglo XXI* (pp. 125-136). Cali, Colombia: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

Publicaciones sin autor Publicaciones sin autor en una publicación seriada

Título de la obra. (año, julio/diciembre). Título de la revista en itálica. Recuperado de URL

Prima de riesgo por inflación calculada con el breakeven inflation y el modelo dinámico Nelson-Siegel. (2013, enero/junio). *Revista de Administración Pública del GLAP*. Recuperado DD/MM/AA de URL

Cita en el texto

(“Prima de riesgo,” 2013)

Conferencias presentadas en simposios, congresos, etc.

Apellido, iniciales del nombre. (Año y mes). Título de la conferencia itálica. Presentado en Nombre del simposio o conferencia, Institución organizadora, Ciudad, País.

González, P. (2012, abril). *Valoración de activos intangibles a partir de opciones reales: caso Parquesoft Cali, Colombia*. Presentado en la I Jornada de Investigación de la Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

* Cuando la fuente está disponible de forma virtual se sitúa la URL al final de la referencia.

Tesis y trabajos de grado

Apellido, iniciales de los nombres. (año). Título de la tesis en itálica. (Nombre del título obtenido). Universidad, dependencia académica (por ejemplo, facultad). Ciudad, país.

González, C. H. (2011). *Gestión de redes de innovación: una perspectiva interdisciplinaria para el análisis de la conformación de redes empresariales mediante la caracterización de las capacidades de innovación*. (Tesis doctoral). Universidad EAFIT, Facultad de Administración: Medellín, Colombia.

Material electrónico

Apellido, iniciales del nombre. (Fecha). *Título del material en itálica*. Recuperado fecha de recuperación en formato DD/MM/AAAA de URL de consulta

Illera, J.C. (2012). *Características del emprendedor*. Recuperado 31/08/2013 de URL

Universidad del Valle, Consejo Superior (04/07/2002). *RESOLUCIÓN N° 091. “Por la cual se reforma el Programa de Académico de Contaduría Pública”*. Recuperado 06/03/2010 de <http://administracion.univalle.edu.co/Comunidad/Files/091.pdf>

Publicaciones electrónicas

Apellido, iniciales de los nombres (año de publicación). Título del artículo. *Título de la publicación seriada en itálica* (cursiva), Volumen (número). Recuperado de URL origen, por ejemplo:

Fuentes, H. M., Castiblanco, Y. Y., y Ramírez, M. (2011). Formulación de las NIIF en México: referente de convergencia a NIIF. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(45). Recuperado de URL

Libro electrónico (e-Book)

Monroy, L. (2011). *Formar al hombre, formar al líder*. Recuperado DD/MM/AA de URL

Capítulo de libro en versión electrónica

Apellido, iniciales del nombre. (año). Título del capítulo. En inicial de los nombres. Apellido (Editores, compiladores, organizador etc.), *Título del libro en itálica vol.* (páginas). Recuperado de URL

Zapata, A. (2007). El Taylorismo en Colombia. En Murillo, G., Zapata, A., Martínez, J., Ávila, H., Salas, P., y López, H. *Teorías clásicas de la organización y el management* (vol. 1, pp. 137-138). Recuperado DD/MM/AA de <http://univalle.edu.co/biblioteca/virtual/908645809.pdf>