

Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP

Artículos

1- "Governmental Support for Migrant Voluntary Organizations: An Exploratory Framework of Transnational Collaboration."

Adrián Velázquez Vázquez. Estados Unidos.

2- "Calidad en el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia: el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey".

José Andrés Sumano Rodríguez. México.

3- "Teletrabajo como modelo de política *top-down*: estrategia de institucionalización".

Diana Milec Clíuentes Leiton. Colombia.

4- "Corrupción y combate a la corrupción en Brasil - hechos, mitos e impactos de la Operación Lava Jato".

Frederico Lustosa da Costa. Brasil.

5- "El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina".

André Noël Roth Deubel. Colombia.

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



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** Apoyo Gubernamental para Organizaciones Voluntarias Migrantes: Un Marco Exploratorio de Colaboración Transnacional
Governmental Support for Migrant Voluntary Organizations: An Exploratory Framework of Transnational Collaboration
Public policies and immigration in Brazil: historical experiences and prospects for the future
Adrián Marcelino Velázquez Vázquez, Jennifer Nicole Newman

- 25** Calidad en el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia: El caso de la Zona Metropolitana de Monterrey
and the impact of the New Managerial Ideology
Quality in the decision-making process regarding socio-economic crime and violence prevention: The case of Monterrey's metropolitan area
José Andrés Sumano Rodríguez

Artículos de Reflexión

- 45** Teletrabajo como modelo de política Top-Down: estrategia de institucionalización
Telecommuting as Top-Down policy model: institutionalization strategy
Diana Milec Cifuentes Leiton

- 58** Corrupción y combate a la corrupción en Brasil - hechos, mitos e impactos de la Operación Lava Jato
Corruption and fight against corruption in Brazil - facts, myths and impacts of Operation Car Wash
Frederico Lustosa da Costa

- 67** El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina
The public policy analysis field: Situation and challenges for Latin America
André-Noël Roth Deubel

- 84** Reseñas de Libros y Publicaciones

- 87** Eventos Académicos

- 91** Instrucciones a los Autores



Editorial

Para el Grupo Latinoamericano de Políticas Públicas GLAP, y para mí como director de este organismo es de gran satisfacción presentar el segundo volumen de la Revista de Administración Pública del GLAP, editada con la colaboración de un importante número de expertos de Brasil, Colombia y México, entre otros países.

Para el presente número se realizan análisis en el campo de la migración, la calidad en la toma de decisiones, la prevención de violencias, el teletrabajo y la corrupción, temáticas que dan cuenta de una realidad mundial compleja y de innumerables problemáticas que son parte del ámbito de lo público y que requieren, por supuesto, miradas latinoamericanas que indaguen sobre las formas de actuación gubernamental y social para su solución o su perdurabilidad y transmutación.

Estos temas se tratan en profundidad en la presente edición por parte de analistas latinoamericanos de reconocida trayectoria, con lo cual esperamos contribuir a enriquecer los debates actuales en relación con las políticas públicas, su diseño, implementación y evaluación, tanto a nivel de las naciones como en el plano internacional. Se trata también en un sentido práctico de aportar a las soluciones de problemáticas presentes en el acontecer público de los países y las ciudades del subcontinente.

Hemos clasificado en esta ocasión artículos de investigación científica tales como: los apoyos gubernamentales a las organizaciones voluntarias de migrantes y la calidad en el proceso de la toma de decisiones para la prevención de la violencia y la delincuencia en la Zona Metropolitana de Monterrey. Así mismo, hemos dedicado un capítulo especial para los artículos de reflexión, orientados al análisis del teletrabajo como modelo de política top down a la corrupción y el combate de la corrupción en Brasil, así como al análisis y al campo de análisis de las políticas públicas, en una revisión teórica del ámbito latinoamericano en este importante tema de investigación en el campo de la política de las políticas públicas y la gestión pública.

El esfuerzo investigativo hecho por el profesor Adrián Marcelino Velásquez Vásquez y por la investigadora Jennifer Nicole Neumann tiene como uno de sus elementos más valiosos, abordar una de las problemáticas más importantes y actuales que viven muchos de los latinoamericanos cómo lo es su condición de migrantes en países como Estados Unidos. El esfuerzo por comprender el papel de las organizaciones voluntarias constituidas por mexicanos en el país del norte y la manera en que trabajan y ejecutan políticas estatales orientadas desde México por parte de estados como Guanajuato, permiten comprender las condiciones sociales y laborales de la población mexicana migrante y a su vez, constituyen una guía para trabajos de investigación que se deben realizar en otros países latinoamericanos por mejorar las condiciones de millones de habitantes que deciden probar nuevas formas de vida en los países del mal llamado primer mundo.

Por su parte, el catedrático del Colegio de la Frontera Norte Matamoros, de México José Andrés Sumano Rodríguez, presenta un profundo análisis en relación con la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia en la Zona Metropolitana de Monterrey. Este tipo de estudio, orientado con base en observación participante, nutre la base investigativa sobre uno de los asuntos de carácter público más importante y de mayor complejidad como lo son las violencias urbanas.

El teletrabajo, práctica laboral que se impone en la actualidad, es analizado por la profesora Diana Milec Cifuentes Leyton, como política pública top down para el caso colombiano. Se analizan detalles de funcionamiento de la política pública aplicada por el Gobierno Nacional. En este documento se busca profundizar en el análisis de una de las formas actuales de intervención de los estados nacionales en la promoción del empleo y del trabajo, asunto que muestra la necesidad que tienen las sociedades actuales de acceder y de fomentar el empleo público y privado y las búsquedas e intentos aplicados por los Estados para dar respuesta al desempleo, la situación de bajos ingresos y la baja adaptabilidad laboral de estas poblaciones.

A su turno, el profesor Frederico Lustosa da Costa, presenta una mirada renovada sobre el fenómeno de la corrupción y de los factores que permiten establecer formas de combate a la corrupción en Brasil tomando como caso de estudio una operación judicial conocida como Lava Jato. Caso emblemático de lucha contra la corrupción en Brasil en 2014 y que develó operaciones de lavado de dineros cercanas a los 10.000 millones de reales brasileños e involucró a importantes compañías como Petrobras e industrias de gas construcción civil y construcción naval. Es el análisis de un caso paradigmático de corrupción cuyas consecuencias aún no se han logrado delimitar y conocer.

Por último, el ampliamente reconocido profesor de la Universidad Nacional de Colombia, André Noel Roth, presenta un lúcido ensayo sobre las políticas públicas enfatizando en los fundamentos epistemológicos a partir de Harold Lasswell y ubicándolos en tres vertientes: neopositivista, postpositivista y constructivista. A partir de allí, desarrolla tesis en relación con su difusión y situación en América Latina y analiza la pertinencia de generar aportes al campo de las políticas públicas desde las propias particularidades y características históricas de las sociedades latinoamericanas.

Esperamos que esta mixtura temática y sus ricos y novedosos abordajes sean del agrado de los lectores avezados en el trasegar de las políticas públicas y de aquellos que, reconociendo el valor y actualidad de los problemas, desean conocer nuevas maneras de acercarse a estas realidades tan próximas en lo geográfico y en lo humano.

Edgar Varela Barrios
Editor en Jefe
Presidente del GLAP



Governmental Support for Migrant Voluntary Organizations: An Exploratory Framework of Transnational Collaboration*

Apoyo Gubernamental para Organizaciones Voluntarias Migrantes: Un Marco Exploratorio de Colaboración Transnacional

ADRIÁN MARCELINO VELÁZQUEZ VÁZQUEZ¹, JENNIFER NICOLE NEWMAN²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 21/03/2018

Revisado: 23/04/2018

Aceptado: 1/06/2018

Abstract

State governments in Mexico provide increased levels of services to their native population residing in the U.S. One of the most prominent ways in which state governments engage with the migrant community is through the creation and consolidation of voluntary organizations. This paper intends to gather and review available data for an exploratory analysis of the voluntary organizational model supported by the Guanajuato state government and the services they provide. The methodology involves analyzing public documents and publicly available information along with original data obtained from in-depth interviews with state government officials and community leaders in charge of U.S.-based voluntary organizations that participate in this initiative. The multiple deficiencies in physical structure and availability of volunteers and resources restrict the systematic delivery of services to the migrant community. Moreover, due to the inherent nature of the target population, their efforts have limited success in promoting integration/adaptation of Mexican migrants to the United States. However, since the available data is limited, more research is needed to further our understanding of these dynamics.

Keywords: Migration, Ethnic nonprofit organizations, Voluntary organizations, Transnational collaboration.

Resumen

Los gobiernos estatales en México gradualmente aumentan los niveles de servicios proporcionados a su población nativa residente en Estados Unidos. Una de las vías más destacadas en las cuales los gobiernos estatales se relacionan con la comunidad migrante es a través de la creación y consolidación de organizaciones voluntarias. Este trabajo pretende recopilar y revisar los datos disponibles para un análisis exploratorio del modelo organizacional de voluntariado, respaldado por el gobierno estatal de Guanajuato y los servicios que ofrecen. La metodología emplea el análisis de documentos públicos e información de dominio público junto con datos originales obtenidos por medio de entrevistas exhaustivas con funcionarios del gobierno estatal y líderes comunitarios a cargo de organizaciones voluntarias en Estados Unidos, que participan en esta iniciativa. Las numerosas deficiencias en la estructura física y en la disponibilidad de voluntarios y recursos, restringen la prestación sistemática de servicios a la comunidad migrante. Además, debido a la naturaleza inherente de la población analizada, sus esfuerzos han sido limitados al promover la integración/adaptación de los mi-

* Apoyo Gubernamental para Organizaciones Voluntarias Migrantes: Un Marco Exploratorio de Colaboración Transnacional.

¹ Associate Professor, Department of Public and Health Administration, College of Business and Public Management, University of La Verne, La Verne, USA. Licenciado en Derecho, Universidad de Guanajuato, Mexico, PhD. in Public Affairs, University of Texas at Dallas, USA. e-mail: avelazquez@laverne.edu

² Lecturer, Department of Environmental and Occupational Health, College of Health and Human Development, California State University, Northridge, USA. Bachelor of Science, Biology, Ohio University, USA, Doctor of Public Administration, University of La Verne, USA. e-mail: jennifer.newman@csun.edu

Como citar: Velázquez Vázquez, A. M., Newman, J. N. (2018). Governmental Support for Migrant Voluntary Organizations: An Exploratory Framework of Transnational Collaboration. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(2), 7-24.

grantes mexicanos a los Estados Unidos. Sin embargo, dado que los datos disponibles son limitados, se requieren más investigaciones para seguir comprendiendo estas dinámicas.

Palabras clave: Migración, Organizaciones étnicas no lucrativas, Organizaciones voluntarias, Colaboración transnacional.

Introduction

Migration to the United States is a common contemporary occurrence. Every year, hundreds of thousands of migrants move to the U.S. with the expectation of a better life (Migration Policy Institute, 2007). According to the U.S. Census Bureau, in 2023 the migrant share of the U.S. population will reach 14.8 percent (51 million), the highest level in American history (Zeigler and Camarota, 2015). From there, the migrant population is projected to continue to grow at a rate nearly four times faster than the native-born population, reaching 15.8 percent (57 million) of the total U.S. population in 2030, 17.1 percent (65 million) in 2040, and by 2060 nearly 1 in 5 U.S. residents (78 million) will be foreign-born (Colby and Ortman, 2015). These projections underscore the importance of exploring alternate methods of service delivery to the U.S. migrant population, especially since the census reports that these numbers are largely driven by legal rather than illegal migration (Zeigler and Camarota, 2015).

Mexican migration is particularly prominent nowadays (U.S. Census Bureau, 2009). Consequently, the Mexican government holds a distinct interest in the migrant population residing in the U.S. due to their perceived economic power and increased vulnerabilities (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2010). Thus, it provides support and services through a network of consular facilities (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011). However, it cannot realistically provide for all the needs of a large population outside of the Mexican territory.

Along with the influx of migrants, nonprofit and voluntary organizations multiply in order to provide services and to help people settle into their new environments. The proliferation and

consolidation of ethnic/migrant nonprofit and voluntary organizations in the U.S. has been rising “in the last three decades in a more open and accommodating society” (Hung, 2007, p. 707). However, due to the nature of Mexican migration, traditional avenues for interaction and integration to mainstream practices is not always available (Velázquez Vázquez, 2011).

Problem statement

The authors of this study attempt to gain further insight into Mexico’s unique approach to service delivery, which transcends formal jurisdictional boundaries and national borders. The Mexican government has taken an active role in helping its migrants transition to life in the United States by offering a range of programs and services designed to eliminate barriers to integration in the areas of education, civic engagement, and health care (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2015). Over the past decade, Mexico has expanded the functions of its 50 U.S. Consulates to include services aimed at improving the health and general welfare of Mexican migrants in the United States. These efforts are largely driven by the assumption that better integrated migrants are also more capable of contributing to Mexico’s economic growth and development; thus, there is a strategic incentive for Mexico to invest in and maintain ties with its diaspora. Moreover, the United States stands to gain from Mexican government-led integration initiatives that alleviate voids in the U.S. social welfare system caused by eligibility restrictions, funding deficits, and lack of experience with migrant populations (Laglagaron, 2010).

Furthermore, state governments in Mexico have increasingly been involved in providing services and activities to their native populations. One of the most prominent ways in which state governments engage with the migrant community is through the creation and consolidation of nonprofit and voluntary organizations (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2010). However, in-depth research on this topic is rather limited, creating challenges to understand the structure

and development of support networks and even more difficulties when it comes to determining effectiveness and efficiency of the services provided. The authors of this paper aim to begin an exploratory framework that allows identifying key features of the programs and dynamics that revolve around Mexican migration to the United States, through the lens of voluntary organizations. Therefore, the research question broadly analyzed in this paper is: What are the features and services of ethnic voluntary organizations sponsored by Mexican state governments?

Due to the lack of clarity and scarce availability of information, the purpose of this study is to provide an exploratory description and analysis of migrant networks and their relationships with U.S. based non-profits, voluntary organizations, and/or governments in Mexico. As a starting point, the state government of Guanajuato in Mexico has been selected for this analysis as it is one of the states that annually contributes a high number of migrants to the U.S. Given this phenomenon, the state government of Guanajuato has an interest in providing services and resources for Guanajuato-born Mexican migrants living in the U.S. It also needs to maintain contact with these migrants to provide alternatives for the use of remittances, as it is the “most benefited state” when it comes to receiving said remittances (Rangel, 2017). With the addition of other state governments in Mexico using similar models to stay in contact with natives and provide services to their populations, the need to obtain more information on this topic is crucial (Cortes, 1998; Bielefeld, 2000). Ultimately, this work should provide useful information to conduct further research on this type of organizations, as well as allowing to expand the inquiry to other ethnic/migrant groups.

Ethnic Nonprofit and Voluntary Organizations

In the United States, a vast array of public goods and services are provided by governments at the federal, state, and local levels. In

theory, citizens inform government of the goods and services they need through public discourse and the democratic process of voting. In practice, however, state and local governments throughout the country are finding traditional models of governance increasingly incompatible with addressing the complex needs of society’s most vulnerable populations. These challenges are often exacerbated by an evolving public demand for increased availability, quality, and delivery of services, without increased transactional costs (Shafritz, Russell and Borick, 2013).

As such, public administration has seen a rapid expansion of literature exploring innovative strategies for governing modern society including, for instance, contracting out local services to private entities (Hoppe, Kusterer and Schmitz, 2013; Petersen, Houlberg and Christensen, 2015; Smith and Larimer, 2013), coproducing service provision and design with citizens (Jakobsen and Andersen, 2013; Moon, 2015), and partnering with nongovernmental organizations (NGOs) or other non-profit entities for service provision (Peng, Pandey and Pandey, 2015; Schmitz and Mitchell, 2016; Shafritz, *et al.* 2013), to name a few.

Collectively, these examples contribute to the ongoing reinvention of public administration theory and practice, and are credited for promoting significant improvements in the efficiency and effectiveness of government service provision, particularly at the local level (Denhardt and Denhardt, 2011). Nonetheless, as evidenced by the nascent body of human rights and social welfare literature (Cammatt and MacLean, 2011), disparities persist in the quality and distribution of public resources.

The growing scholarly research into effective service to the U.S. migrant population and the actual composition of organizations providing these services is unfortunately still lacking. In his analysis of Asian and Hispanic/Latino migrant nonprofits, Hung (2007) delineates a general profile of these migrant nonprofits. Generally, migrant nonprofit organizations have the dual purpose of facilitating “economic survival”

and “maintaining cultural identity” in the new country (Hung, 2007, p. 708). The author further develops a functional typography of migrant nonprofit organizations into the following categories: religious, cultural, service, and public interest.

While the majority of migrant nonprofit organizations were religious, migrant nonprofit service and public interest organizations had significantly larger budgets. Compared to the Asian community, Hispanic/Latino migrant nonprofits more often take form as service functional types. Lastly, migrant service organizations tended to be more recently established and “located in city communities with a more homogeneous ethnic population” (Hung, 2007, p. 708). Due to the nature of the work, Hung’s research provides a general profile of nonprofits and highlights the service orientation of Hispanic/Latino migrant nonprofits, but it does not provide details on the specific activities and scope of these nonprofits.

Similarly, but focusing on the “social welfare” aspect of transnational community activities, Poole and Negi (2007) argue that transnational communities work toward developing transnational civil societies capable of upholding “ethical systems on issues of social welfare and social justice applicable across nations” (p. 244). The authors separate the operations of transnational organizations using both macro-level and micro-level perspectives. As the name implies, macro-level organizations seek more systemic change, including policy agenda setting, resource development and redistribution, and inter-organizational collaboration to address “transnational sources of common problems” (Poole and Negi, 2007, p. 244). These macro-level organizations are akin to what Hung (2007) typified as the public interest functionality, since their organizing, financing, and sponsoring activities augment the visibility and voice of the migrant community.

On the other hand, micro-level organizations are what Hung (2007) typified as the service functionality. Poole and Negi (2007) described these organizations as “hometown clubs

and associations” defined by their “transnational, grass-roots philanthropic efforts in sending and receiving communities” (p. 245). As mentioned before, these formal and informal micro-level efforts encompass self-organizing communities that promote the creation of organizations that provide community-specific and culturally-competent services.

Due to the multifaceted issues migrants face, specific services may be strewn across various agencies. Furman, Negi, Schatz and Jones (2008) referred to this as the wrap-around model. This approach is particularly important for families in which the migrant laborer has left the country in search of work. For economically dependent mothers, the wrap-around model entails assemblage of a team that represents the various needs for the mother and her family to coordinate services, pool financial resources, and develop an appropriate service plan. For instance, a wrap-around team could coordinate services that provide safe and secure housing, education services for children, language services for the mother, coordination of medical and psychological care, and access to food. This model increases responsiveness and ensures that service recipients receive immediate, appropriate care (Furman *et al.* 2008).

Social Welfare Service Delivery

Social policies in the United States are generally designed to promote or enhance people’s welfare and ensure their well-being. These policies cover numerous aspects of people’s everyday lives, including income, health, housing, education, and safety (Livermore and Midgley, 2009). The scope of social policy governance can be far-reaching; it may include oversight for a specific social welfare program or may involve ensuring rights and interests of groups of people such as young children, elderly, disabled, or low-income individuals. Common funding streams include federal grants, state or local tax revenues, charitable contributions, or any combination of these.

Despite its complex and seemingly stable foundation, the U.S. social policy system is a relatively new addition to the governmental machinery. In earlier times, the function of government was merely to ensure law and order and maintain national defense. However, the U.S. government's involvement in social welfare policy rapidly expanded during the 20th century, largely thanks to the efforts of progressive politicians, trade unionists, and social reformers of the time (Jansson, 2001). Though the range and scope of the U.S. safety net has continuously evolved, its government programs and policies have generally focused around three main goals: (1) provide basic financial security, (2) protect vulnerable populations, and (3) promote equal opportunity (Nightingale, Burt and Holcomb, 2003).

Adedoyin, Boahmah and Moore (2014) broadly classify the services that migrants need into four areas: language, financial, psychosocial, and health care. Identifying and addressing these needs, the authors argue, require “a more collaborative effort involving all stakeholders” in order to “build capacity for immigrants to actualize their potential” (p. 682). While Adedoyin *et al.* (2014) do not recognize legal services as a core area, it must be mentioned that this is a vital service when dealing with undocumented Mexican migrants. Resource limitations and eligibility restrictions of current U.S. social welfare systems necessitate the service delivery and advocacy roles of new migrant-oriented voluntary organizations. However, the literature regarding the methods U.S. based voluntary organizations use to assess the needs of the migrant communities they serve, as well as the composition and effectiveness of actual services provided, remains limited.

Gleeson and Bloemraad (2012) suggest several factors may contribute to this gap in the literature. For instance, the authors argue that standard ethno-racial minority categories, such as African American, Asian American, and Latino, traditionally used to quantify and evaluate

migrant organizations, may inadvertently undercount or exclude certain groups from study. Moreover, legal issues related to citizenship or residency status make certain groups less likely to join migrant based voluntary organizations, and/or choose to participate in any type of formal inquiry regarding such issues (Gleeson and Bloemraad, 2012).

In a 2010 report describing Mexico's integration strategies for its U.S. based migrant population, Laglagaron (on behalf of the Migration Policy Institute) stated: “While evaluations of IME's¹ programs remain scarce, its projects offer a number of potential best practices in areas ranging from distance learning, outreach, civic engagement, and health care” (p. 2). Despite limited information on the outcomes of U.S. based migrant organizations, it is still vital to understand the dynamics under which Mexican state governments establish and support service networks that involve organizations outside of their jurisdiction. Consequently, it is important to establish a theoretical framework for subsequent analysis in this area.

Social Construction and Policy Design

Schneider and Ingram (1993), in developing the social construction of target populations framework, posited that policymakers analyze the political opportunities and risks of target populations and construct policy designs to reflect and perpetuate those political benefits and burdens. The framework may help “...explain why public policy, which can have such a positive effect on society, sometimes – and often deliberately – fails in its nominal purposes, fails to solve important public problems, perpetuates injustice, fails to support democratic institutions, and produces an unequal citizenship” (Schneider, Ingram and DeLeon, 2014, p. 105). In other words, the theory of social construction and policy design directs scholars to assess not only *who* shapes policy

¹ Instituto de los Mexicanos en el Exterior or IME (Institute of Mexicans Abroad) is an independent department within the Mexican Ministry of Foreign Affairs.

issues, but also *how* they do so, as symbolism and the strategic framing of political interests eventually give rise to socially accepted rules, norms, and institutionalized routines (Schneider and Sidney, 2009).

Moreover, policy designs can also influence how segments of the population come to view and understand their relationship with government. To that end, Schneider *et al.* (2014) offer a series of theoretical assumptions along with empirical examples from the literature to demonstrate the application of the social construction framework and to help assess “how policy design characteristics impact the political orientation and participation patterns of target groups” (p. 109). This evidence interacts to inform two central propositions within the theory: the allocation proposition and the feed-forward proposition. Both propositions are discussed next, along with some of the implications they may have for migrants.

Proposition 1: Allocation

“The allocation of benefits and burdens to target groups by public policy depends on the extent of their political power as well as their positive or negative social construction” (Schneider *et al.* 2014, p. 109). As suggested in this proposition, a given “target group” or “target population” (the recipient of policy benefits and/or burdens) is classified along two dimensions: social construction and political power. On the social construction dimension, individuals are considered on a gradient of undeserving to deserving. Likewise, on the political power dimension, individuals are perceived on a gradient of powerful to lacking power. This continuum establishes a policy space that separates various target groups into one of the four “ideal categories”: advantaged, contenders, dependents, or deviants (Schneider and Ingram, 1997, p. 108).

Implications for migrants

While legal migration has access to various government services, those are extremely limi-

ted for undocumented ones. This is obviously by design, since resources are limited but also because one can posit that unrestricted access to government services by unauthorized migrants may have negative implications for political actors, thus requiring categorization and/or distinction between socially constructed groups (i.e., citizens, legal permanent residents, undocumented migrants). These categorizations are evidenced in many of the U.S. immigration reform and social welfare policies, including the recent overhaul of the nation’s health insurance system through implementation of the 2010 Patient Protection and Affordable Care Act (ACA). Though the ACA extended health care coverage to millions of previously uninsured individuals (U.S. Department of Health and Human Services, 2015), it does not provide universal coverage for all individuals residing in the United States.

Unauthorized migrants are the only group explicitly excluded from the ACA and therefore, cannot participate in the federally subsidized health exchanges nor the Medicaid expansion. Similarly, students, visitors, and temporary guestworkers who are legally present in the U.S. but are not legal permanent residents (LPRs) are ineligible for ACA benefits, as are recently arrived LPRs due to a five-year residency requirement implemented under 1996 federal welfare and immigration reforms (Gusmano, 2012; Liebert and Ameringer, 2013; Marrow and Joseph, 2015; Viladrich, 2012). Thus, within the federal institutional arena of health care, documentation status yields unequal access to resources.

Moreover, policymakers stand to gain substantial political capital from punishing unauthorized migrants as they are both negatively constructed and lack political power, thus placing them in the *deviant* category of the social construction and power typology. Accordingly, “...deviants make up a kind of permanent underclass in the United States and are blamed for many of the ills of society that might more accurately be attributed to the broader social and economic system” (Schneider *et al.* 2014, p. 112). Newton’s (2005) study on social constructions in

immigration policymaking further demonstrates this point, stating “when it comes to drafting and defending immigration restriction policy, legislators must carefully delineate who requires restriction and why. They accomplish this by constructing immigrant target groups as problematic and undesirable” (p. 164).

In connecting this conceptualization of target populations to the second core proposition of the theory, Ingram, Schneider and DeLeon (2007) emphasize that the manner in which target populations are treated is not just relevant at a given point in time. Instead, the policy treatment of target groups based on their dimensions of social construction and power has *feed-forward* effects.

Proposition 2: Feed-Forward

Policy designs become institutionalized over time, and as policy consequences feed-forward to discourage the political participation of negatively constructed groups and encourage the participation of positively constructed groups, policy designs come to exert a powerful reinforcement of social constructions, prevailing power relationships, and institutional cultures (Ingram *et al.* 2007, p. 106).

Implications for migrants

The current political climate in the United States that enhances the negative aspects of migration constitutes an example of how nativist movements tend to exacerbate the animosity towards migrants. However, this is not exclusive of contemporary times, as it is a regular feature of the political cycle in the U.S. Periods of welcoming Mexican migrants, as with the Bracero program in World War II, are counterpointed by restrictive measures that limit access to legal paths of migration (i.e., travel restrictions for certain migrants considered dangerous, conflictive, or categorized in any other negative way). Implementation of restrictive migration policies without added provisions for a guest worker program has inadvertently heightened illegal

migration, particularly from Mexico (Ciment and Pitts, 2015). Consequently, as unauthorized workers frequently occupy the most dangerous, low-paying and demeaning roles in local labor markets, their lack of legal status combines with a negative social construction “...to exacerbate their vulnerability to illness, injury, and violence as well as their likelihood of confronting tangible and intangible obstacles” (Willen, 2012).

Depending on the focus and social construction of migration (i.e., high-skilled v. low-skilled migrants, family ties v. economic migrants), public opinion could change or be adjusted to reflect a certain narrative. Such changes often influence other policies, making them either more or less restrictive, depending on the prevailing narrative. Moreover, Schneider *et al.* (2014) also suggest that public attitudes toward the target population, and thus, future policy designs, largely depend on the ways in which benefits are conferred; or more specifically, whether policy rules are universalistic or particularistic. To demonstrate their point, the authors posit that “...a particularistic policy granting a ‘path to citizenship’ for undocumented immigrants who have a PhD and work in a science, technology, energy, or mathematical (STEM) field would gain more public support than a universalistic policy that grants a ‘path to citizenship’ for all undocumented immigrants” (Schneider *et al.* 2014, p. 119).

It must be noted that social construction and policy design are very complicated by nature. It is not the intention of the authors of this study to present migrants in a specific way, rather to bring about awareness of the situations they face on a regular basis. This will allow presenting a more complete picture of their needs and a potential set up for determining the viability of the initiatives created by the Mexican government to address them, which are activities that go beyond the scope of this work.

Data and Methods

The authors of this paper use an exploratory, descriptive approach to analyze one model of

Table 1. Interviewees' Profiles

Location	Interviewee's Position	Role	Organization
Santa Ana, CA	Enlace	Liaison with the community	State Government
	Board President	Volunteer	Club de Oriundos
	Board Member	Volunteer	Club de Oriundos
Dallas, TX	Enlace	Liaison with the community	State Government
	Board President	Volunteer	Casa Guanajuato
	Program Coordinator	Volunteer	Casa Guanajuato
	Board Member	Volunteer	Club de Oriundos
Chicago, IL	Enlace	Liaison with the community	State Government
	Board President	Volunteer	Club de Oriundos
	Board Member	Volunteer	Club de Oriundos

Fuente: Author's own elaboration.

ethnic voluntary organization based in the U.S., which is supported by the state government of Guanajuato, Mexico. As such, the authors use a two-pronged approach for developing this case study:

Secondary data analysis

First, utilizing secondary data obtained from publicly available sources and analysis of official documents, it describes and sets up the parameters to discuss the organizational structure, funding processes, and community activities of these organizations. It also provides information on the role 'not-traditionally-international' governmental entities play in the composition and activities of U.S. based voluntary organizations.

Description of original data

Second, by way of obtaining original interview data, the authors present an exploratory and preliminary analysis on the development of service networks and actual activities these voluntary organizations conduct in conjunction with the state government of Guanajuato on American soil. The data have been obtained over a period of two and a half years from ten face-to-face, in-depth, semi-structured interviews. The interviews were conducted mostly in Spanish with Mexican public officials living in the U.S. (called *Enlaces*), board presidents and members, as well as high-ranking volunteers of

these voluntary organizations, using a purposeful snowball sampling technique.

Due to chain referrals and preliminary work, it was established that the most active, and thus most appropriate, sites to obtain information on these service networks included the cities of Dallas, Texas, Chicago, Illinois, and Santa Ana, California, due to the proliferation of organizations that fall within the required categorization of this paper and the availability of state government officials (*Enlaces*). The interviews were recorded verbatim, transcribed, and translated accordingly.

Table 1 presents the number of people interviewed at each site and their position or role at the time of the interview. It must be noted that all interviewees requested their names to remain anonymous, due to the general belief that managing these organizations and engaging in these activities usually carries a level of vulnerability for the interviewees themselves. Moreover, the overall perception is that discussing these topics lends itself to political manipulation. Respecting their wishes, the authors have eliminated identifiers from their profile. As a consequence, all data is reported exclusively at the aggregate level. Additional information, when required, was obtained via e-mail or by phone follow-ups.

The structure of the data collection instrument offered an opportunity initially to inquire about different common themes and only slightly modified on-site to reflect the type of orga-

nization of the interviewee. The instrument was designed to provide opportunities for flexible discussion within the following categories: organizational structure, funding streams, and general activities (Appendix A). As the conversations unfolded, the semi-structured nature of the interview allowed the interviewer to incorporate organically other issues into the conversation.

Limitations

Providing merely a descriptive account of these initiatives presents several challenges. Mainly, the lack of a definitive answer to the question of viability. The lack of demographic data for the undocumented migrant population makes this task even more difficult, as tracking their movements, such as access to formal venues of service delivery, adds to the difficulty of assessing the effectiveness of this initiative. However, the authors of this work consider it is imperative to attempt to clarify the environment under which these voluntary organizations operate, as well as the role that the Guanajuato state government plays in this dynamic. In turn, this study will hopefully provide a useful starting point for future assessments of the program outcomes.

Furthermore, the limitations in this work extend beyond the difficulty to assess the relevance and efficacy of program outcomes (viability). Another limitation is the quality of data available. Any study is only as good as the sources of data that originate the inquiry. Due to the varied nature of the data and its origins (governmental sources, think tanks, non-profits, foreign government sources), contradictions and/or omissions may exist. While every effort has been made to crosscheck and analyze sources looking for confirmation, the possibility exists that some information may be unintentionally omitted or described inaccurately.

Lastly, as with any convenience purposive sample, there is high likelihood that the sample itself is not representative of the population. However, due to the fact that this is an exploratory study due to the lack of uniform data, this “approach is the only feasible one” that could be

used to further our understanding of these issues (Bryman, 2004, p. 99). In addition, the possibility of interviewing people who perceive themselves as vulnerable in their job or living conditions, creates a plausible condition that they may not be completely honest or forthcoming. If the researchers identify them in the study, their testimonies might be compromised. Since the purpose of this work is to establish a framework for analysis by obtaining truthful accounts and testimonies, to encourage participation and offer protection against problems for the interviewees, adequate measures to ensure anonymity and privacy to all participants have been observed at all times.

Case Selection and Justification

Background on Mexican Voluntary Organizations Based in the United States

During the 1970s and into the 1980s, Mexico played a limited role in engaging with its nationals living in the United States. During the 1980s, however, in response to reports of discrimination and labor-rights violations, several Mexican states began to formalize relationships with their diaspora. In 1985, Los Angeles based migrant groups with a shared place of origin, Zacatecas, Mexico, joined together to create one of the first transnational federations in the United States. The *Federación de Clubes Zacatecanos Unidos* was established as an umbrella organization and created a partnership between the governor of Zacatecas, mayors from several major cities, state legislators, and the U.S.-based hometown associations (HTAs). This allowed migrants the means to support infrastructure and service-delivery projects in communities across Zacatecas, as well as provide opportunities for cultural exchanges and political mobilization projects for the migrant populations residing in the United States (Laglagaron, 2010).

During the late 1980s and early 1990s, other sending states such as Jalisco, Michoacán, Puebla, and Guanajuato, began adopting the Za-

catecas model and supported the formation of hometown federations in cities with high Mexican migrant concentration such as Los Angeles, Houston, and Chicago (Portes and Zhou, 2012). These state-level programs and collaborative efforts represented a mechanism for Mexican migrants to remain connected with their hometowns or country of origin, while enabling Mexican states to interact with their diaspora in a more proactive and supportive setting.

Case Selection

The state of Guanajuato is located in the central region of Mexico. It is composed of 46 municipalities and is one the top five states with highest emigration rates to the U.S. (Zúñiga Herrera, Leite Neves and Acevedo Prieto, 2005). Even though recently those numbers have decreased considerably (Passel, Cohn and González-Barrera, 2012), the state government of Guanajuato has an interest in providing services and resources for Guanajuato-born Mexican migrants living in the U.S. Currently, close to fifty voluntary organizations of people from Guanajuato operate in multiple locations in the continental United States (Secretaría de Desarrollo Social, 2012; Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011).

Highly populated Mexican migrant areas even have state government officials permanently coordinating activities and providing services to these organizations. State government-paid public officials (commonly referred as *Enlaces*) reside in the U.S. and, as their name translates, act as *liaisons* with the migrant community. In the case of Guanajuato, as mentioned before, due to the high concentration of Guanajuato-born migrants, they serve three critical areas: Santa Ana, California, Dallas, Texas, and Chicago, Illinois. Their main purpose is to coordinate with volunteer organizations to create programs, provide services, and communicate with the state government (Secretaría de Desarrollo Social, 2012). It is under these considerations that the authors of this work selected the activities of the Guanajuato state government for analysis.

Case Study: Guanajuato, Mexico

Next, using the example of the Mexican state of Guanajuato, the authors will attempt to provide insight into the research question: What are the features and services of ethnic voluntary organizations sponsored by Mexican state governments? The following analysis is not intended to present information as all inclusive, but rather as the foundational basis of further inquiry. The first part of this analysis relies on various archival and/or secondary data sources to collect information on the program activities and services offered to Guanajuato-born Mexican migrants living in the United States. More specifically, the study uses publicly available data from governmental sources, think tanks, non-profits, peer-reviewed scholarly journals, and foreign government sources to gather information related to the question specified previously. The most relevant information comes from official sources within the Mexican government, as well as other organizations and scholars that have investigated this topic before.

Organizational Structure

All the interviewees revealed participating at service-focused voluntary organizations, a finding that is compatible with the framework established by Hung (2007). These voluntary organizations, also referred to as “*Casas Guanajuato*” or “*Clubes de Oriundos*,” use their existing resources to assist Mexicans living abroad in the transition to their new environment and to keep close ties with Mexico. This is not to say that Mexicans are the exclusive recipients of their services since they attempt to engage with the community at large with varying degrees of success.

However, data obtained from questions related to this area revealed a widespread lack of training, absent process formalization, and/or professionalization at the directive level. All interviewees report that organizations are composed exclusively of volunteers, with no part-time or full-time employees. It is indeed the informal

efforts of volunteers that serve as the foundation to start engaging the migrant community of their own hometown. Moreover, those organizing efforts usually imply that the continuation of work requires commitment from specific members. In all reported instances, there is no formal process to create a governing body. Instead, the foundational members or in some other instances, highly active members, end up taking on those roles de-facto, at least at the beginning.

As a consequence, boards are usually governing bodies that do not follow election protocols or succession planning. At least in one instance, this created such internal conflict that ended up pushing out the existing board members and replacing them with new ones. This is not surprising, as the informal relations of people who travel from some of the municipalities tend to take center stage at first, but as time passes, with the arrival of new migrants with different ideas, it can lead to tense organizational climates. *Enlaces* reported that those dynamics are typical for these organizations, as most board members lack formal education or training in these areas. One of the goals of *Enlaces* is to assist boards with the governance of the various organizations.

Furthermore, in most instances, board members were unaware of the intricacies of the legal system in order to operate as a registered nonprofit in the United States. Nonetheless, the better-established organizations, either in size or longevity, were either already a registered nonprofit or engaged in the process of becoming one. These results were usually attributable to external people that volunteered themselves to help with this process.

Also, predictably, these organizations rely on volunteers for most of their activities. Those volunteers engage in informal practices to form their own ad-hoc committees in order to perform specific tasks or carry out limited-term mandates. The frequency of these committees also varies depending on the particular engagement of the population at a determined moment. Interviewees also mentioned that they do not engage in strategic planning activities or planning

of any kind, as the level of volunteer participation and availability determined priorities for the most part. At this point, it is important to discuss funding streams for their activities and the kind of resources these organizations are able to generate.

Funding Mechanisms

Most interviewees reported a main source revenue: the collection of membership dues. All of those who mentioned this as the main source of revenue also expressed frustration with the volatility of such a revenue stream. This could be explained partly because of the transient nature of the members. Migrants tend to have less-stable living arrangements than their native counterparts, as Capps, Bachmeier, Fix and Van Hook (2013) posited. However, interviewees described as well certain dynamics within organizations that prevented them from getting an actual number of dues-paying members. Poor record-keeping and concealment/secrecy are the most often cited reasons for frustration.

Furthermore, interviewees also cited another traditional mechanism for revenue generation: donations. Upon further inquiry, interviewees admitted that donations are unpredictable and for the most part, unreliable. Even more, monetary donations are also not tracked due to their sporadic nature and small amounts. On the other hand, donations in-kind, while also rare, tend to be more visible and harder to hide. In one case, an organization claimed that the very building where they conduct their activities, was purchased and donated by the state of Guanajuato.

Well-established organizations also reported similar financial, as well as technical and programmatic support by the state of Guanajuato. While specific amounts were not revealed, interviewees reported that such support was vital for their operations and continued existence. Probing interviewees on that subject was fruitless, as all refused to discuss their organizations' finance plan or composition.

Again, this is not necessarily unexpected, as the amount of time it took to obtain face-to-face

interviews was a warning from the beginning. This dynamic speaks to the reticence of participants to engage in transparent discussions about their activities for fear of repercussions or information manipulation for political purposes. Such findings match similar observations reported by Meseguer and Aparicio (2012) in their own analysis of hometown associations, as they reported that projects tend to be financed first based on political preference and not necessarily communities' necessities. The dynamics observed here also coincide with the framework described earlier for social construction and policy design. More specifically, it relates to unequal effects of policy on target populations during the implementation of public policy (Schnider and Ingram, 1993, 1997; Schnider and Sydney, 2009; Schnider *et al.* 2014), which in this case affects migrants, it seems, due to the demographic concentration in certain areas.

Scope of Services and Activities

As referenced above, the services provided by these organizations vary greatly upon size, assets, and civic participation. The scope and types of services are also contingent upon the type and quantity of resources available to these organizations on a regular basis. The majority lack a formal physical space to engage the community, especially when the migrant population from a specific town is small and rely on the work of volunteers from their own homes. However, the most successful ones have a physical presence in their communities (those with a significant number of migrants), especially when they are able to engage people beyond a nominal town label and/or when they engage people in the larger community in more systematic ways. These larger organizations rent or own buildings with office space, gymnasiums, and/or classrooms. Unsurprisingly, they also tend to have better organizational structures and direct support from the state government of Guanajuato.

In all instances, volunteers coordinate and, in many cases, implement governmental initiatives to support migrant-specific programs. The

government of Guanajuato supports programs in the areas of education, health, civic engagement, financial literacy, public works, and the provision of traditional state government services to migrants. *Enlaces* declared that such activities aim to integrate and build the social and human capital of migrants.

Civic engagement, culture, provision of state services, and education

Most organizations provide community activities that include cultural events, sports, specific job skills, and educational elements. Larger organizations are able to coordinate with the appropriate state governmental agency in Guanajuato to organize "workshops," where state officials travel to the United States to provide access to traditional state services that cannot be accessed easily through the Mexican consular network. It is here where *Enlaces* are crucial, as they provide guidance to the organization and the different government agencies to set up these collaborations. Some of the services provided on-site include the expedition of birth certificates and other official documents, as well as free enrollment in educational and vocational programs at a virtual university.

Cultural components are widespread in these organizations. Services aim to maintain the connections between Mexican migrants and their culture, while offering elements to understand and, whenever possible, incorporate American culture. One of the objectives is to provide context for new generations and to educate the non-Mexican population. The most common activities involve Spanish classes, history lessons, and traditional dance and music performances.

Voluntary organizations also promote sporting activities and programs. Participation in group and individual sports aims to integrate Mexican migrants into social environments. However, due to the lack of facilities to practice these sports, smaller organizations find it difficult to incorporate these activities in their scope of services.

Some of these voluntary organizations acti-

vely work toward providing Mexican migrants with an increased level of skills and knowledge. Diverse seminars and classes (on the ground and online) aim to expand the available resources for those without the ability or monetary resources to enroll in the American educational system. Multiple levels are offered, ranging from elementary education, financial literacy, all the way to college degrees, with the purpose of providing a wide range of opportunities for as many migrants as possible. Unfortunately, the success of these educational programs is questionable due to the lack of qualified instructors, complicated logistics, available technology, and compromised legitimacy of educational credentials in the United States.

Some of the larger organizations try to provide mostly free professional assistance and counsel to navigate the complex American legal environment, since volunteers claim that a large part of the recipients are undocumented migrants, have limited English speaking abilities, or minimal formal education. In more intricate situations, which requires continuous legal advice, the services are provided at a lower cost than market-based fees. The justification for these activities revolves around the idea of protecting the rights of vulnerable people, which goes along with the assertion that services are provided to enhance human and social capital of migrants made by *Enlaces*.

Public works

In most cases, services targeting Mexican migrants usually include a component that would benefit their communities of origin. A multitude of projects aim to advance those communities in different areas of interest, which typically include economic development, educational and healthcare facilities, public works and other infrastructure, as well as improved general living and working conditions in communities of origin. Coordination and cooperation with all levels of the Mexican government is commonplace and *Enlaces* also play an important role. *Enlaces* take the lead in educating migrants about availa-

ble options, coordinating joint activities, presenting projects to the state government for consideration, and managing project expectations.

It is in these areas where *Enlaces* appear to have the most impact, as they coordinate and lead the efforts of migrants to participate in the “3x1 Program for Migrants.” The program encourages public-private partnerships to fund public works projects at the migrants’ request in their communities of origin. The purpose of the program is to increase coverage and the quality of basic social infrastructure in localities with high levels of poverty and high levels of immigration through collaborative development projects.

The 3x1 program formally started in 2002; however, some forms of this initiative have been around since 1986. The program in its current iteration is coordinated by the federal government, through the Ministry of Social Development (SEDESOL, for its initials in Spanish), with the assistance of states and municipalities, as well as migrant voluntary organizations (Secretaría de Desarrollo Social, 2017). Currently, 29 out of 32 Mexican states participate in the program (Guajalato being one of them), in conjunction with more than 1000 voluntary organizations located in 40 US states. Support for projects fall under one of four categories: Social Infrastructure Projects, Community Services Projects, Educational Projects or Productive Projects (community, family, individual or entrepreneurial training) (Secretaría de Desarrollo Social, 2017).

While SEDESOL maintains a physical presence in the United States (Secretaría de Desarrollo Social, 2017), *Enlaces* mentioned that the scope of projects involves collaboration only with “registered” organizations in order to be able to participate in the program. The program encourages public-private partnerships to fund municipal public works projects where the only requisite is the technical viability of the project, according to interviewees. However, a more thorough review of available information revealed other requisites for eligibility and funding. Typically, the total cost is divided and paid for by the

migrants, federal, state and municipal governments in Mexico, in four equal portions for most infrastructure projects. Other financing formulas apply according to the type of project, but that is the most common. Specific results for the state of Guanajuato were not discussed with interviewees, as it fell out of the purview of their knowledge and beyond the scope of this work; but there was a very positive perception of the program by both migrants and *Enlaces*.

Discussion

The findings in the previous subsection coincide with the assertions of Adedoyin *et al.* (2014) regarding the types of services and activities that migrants need. The only exception, as noted earlier, is the provision of legal services as made evident by the data, since there is a large portion of the target population who has undocumented status or otherwise cannot afford or does not know how to navigate the American legal system.

Regarding the provision of mechanisms for education, Mexican migrant adults and children living in the United States face unique challenges with formal educational attainment at all levels. In 2011, 59 percent of Mexican migrants ages 25 and older in the U.S. had no high school or GED diploma. This is substantially higher than the 31 percent share of migrants overall and the 11 percent of U.S.-born adults (Stoney and Batalova, 2013). As a group, Mexican-born adults were also less likely to be university graduates (6 percent) compared to native born (30 percent) and foreign-born (29 percent) populations (Zong and Batalova, 2016).

Mexican migrant children living in the U.S. also face significant educational challenges, especially for English language learner (ELL) students and those who have parents with undocumented legal status (Glick and Yabiku, 2016). A growing body of literature demonstrates that structural barriers such as unauthorized legal status of parents, overrepresentation of migrants in low-resourced communities and schools, and migrant parents' limited experien-

ce with navigating U.S. institutions, negatively impact migrant youth educational attainment and progress (Bean, Leach, Brown, Bachmeier and Hipp, 2011; Crosnoe, 2006; Telles and Ortiz, 2009). Moreover, Mexican-origin children entering kindergarten experience lower outcomes in math, reading, and language proficiency when compared to their native-born peers (Laglagaron, 2010). Thus, it is not surprising that many efforts are enacted to close that educational gap.

As scholars become more aware of the increasing presence of migrant-led voluntary organizations in the U.S., the impact of collective remittances on social welfare services and community development projects in sending nations is an objective of particular interest. Mexico's 3x1 Program for Migrants is perhaps the most notable example of this type of transnational co-production. However, the reviews on the effectiveness of the 3x1 program remain mixed.

For instance, Duquette-Rury (2014) suggests that 3x1 program participation improves citizens' access to public goods when compared to municipalities not participating in the 3x1 program. In the absence of 3x1 program participation, however, migrant households are able to utilize family remittance resources to improve their hometowns on their own. Conversely, Meseguer and Aparicio (2012) argue that HTAs are less likely to receive 3x1 program funding when their communities of origin have increased political competition. Thereby implying that 3x1 program funding allocation is heavily motivated by political influence rather than community need. This statement coincides with the various observations regarding the interviewees' restraint when discussing some topics and the request to remain anonymous for this project.

Furthermore, initiatives such as the 3x1 program have been scrutinized for pressuring HTAs to expand engagement in their places of origin despite insufficient leadership and organizational capacity to effectively do so (Escala Rabadan, Rivera-Salgado and Rodríguez, 2011). In other words, what was once considered a method for enhancing civic and social capital

among migrants living in a new and unfamiliar land, appears to be a target of government and/or political groups attempting to spread their own agenda. Expanding on this perspective, Kunz (2012) postulated that "...emigrants who organize and send remittances are rewarded with recognition, political influence, and funding... groups that are not organized and institutionalized are excluded from the [3x1] program" (p. 106). Such dynamics are also in line with the theoretical framework described by Schnider *et al.* (2014) and others, as the observations allow to confirm that actors frame policy based on their political interests, giving way to the norming of behavior through implementation of public policies that may not necessarily address the needs of the target population.

Conclusions

Observations from this work allow positing that most organizations depend on agent-based actions and not on sustainable community support. Their activities and programs are conditioned to particular interests and civic participation of represented groups, as well as political interests of governments. As a result, those factors compromise their effectiveness and engagement with the larger community. The main challenges that these organizations face include:

Uncertain or insufficient funding streams

Larger organizations rely on membership and service fees to continue operations. The vast majority are not registered as a 501(c)(3) organization (not-for-profit) with the U.S. Internal Revenue Service, whose regulations limit the scope of the services and activities they can legally conduct. Moreover, it could be inferred that donations, monetary or in-kind, could be limited due at least in part to those restrictions. The services and activities are also subject to provisions of the state government of Guanajuato when it provides financial support. However, those provisions

appear uncertain and inconsistent as they are considered on a case by case basis and contingent upon the type of support the state concedes.

Unstable or unpredictable staffing

Volunteer participation is essential for these organizations as they provide personal and professional services and, in some instances, goods for the continuation of community activities. However, these organizations appear particularly vulnerable to the ebb and flow of volunteer participation. Another related issue is the lack of professional management for these organizations, which in turn affects record-keeping, accountability to members, and financial planning. While government officials interviewed for this project claim to provide assistance as needed, given the ratio of *Enlaces* in relation to the number of migrant voluntary organizations, such support is more than likely insufficient.

Transparency and accountability mechanisms

Another important factor to consider is the apparent subjugation and potential manipulation of organizational activities to political interests related to funding streams. Since traditional funding mechanisms are scarce and, at least in some cases, lack legitimacy, HTAs seem particularly vulnerable to undue influence. As a consequence, serious questions of accountability arise in the distribution and use of governmental funds. The issue is further compounded by the aforementioned lack of professional record-keeping, financial management, and lack of transparency.

Regardless of the challenges described, the authors also recognize the positive potential of these transnational collaboratives. The broad participation of transnational agencies has consolidated a network of services and support for the Mexican communities abroad. These networks are conceivably the biggest opportunity to expand reach within the Mexican community living in the U.S. and to provide a wider range of services. Managing such relationships and crea-

ting multiple, diversified delivery points speaks to the ability of Mexican officials to create and maintain collaborative networks. Especially since actors in these networks coordinate to deliver programs themselves, make facilities available, as in the case of larger or more well-established voluntary organizations, provide alternative funding streams, relevant expertise, additional connections to the community, and opportunities for increased volunteer contributions.

Since the recession of 2008 and for the first time in history, more Mexican migrants are leaving the U.S. than those who are arriving. This dynamic has created negative migration flows and rates that make it crucial to figure out a way to integrate Mexican migrants, who are choosing to stay in the U.S., into mainstream social practices. People need to develop ties to the host community beyond ethnic and cultural issues; ties that could be long-lasting and productive for all parties involved (Velázquez Vázquez, 2011). Consequently, the support and initiatives deployed by the state government of Guanajuato acquire relevancy as a bridge between communities, with tangible benefits that help Mexican migrants continue to be productive members of those communities. No longer is it possible to separate migrants' contributions to each community, as their activities are firmly entrenched in both. As a result, any program that contributes, directly or indirectly, to integration is very valuable and worthy of scientific inquiry to determine its viability and potential expansion in a more systematic way. This is not to say the authors of this work make an assessment of effectiveness, rather it is a recognition of the potential that transnational networks could have, as it relates to issues beyond provision of services.

The Future of this Research

While the focus of this study has been exploratory in nature, the implications for transnational collaboratives is evident. The main objectives would then involve deepening our understanding of the dynamics and issues that

Mexican migrants face once in America. From a public policy perspective, transnational collaborations such as these show promise for implementation on a wider scale and potentially, with other populations. However, more information is needed to determine the relative impact on minority communities and the long-term effects of these initiatives.

This study has also shed light upon the need to incorporate programs and tools that reach across organizational levels and, potentially, ethnic boundaries in order to establish inclusive practices. Thus, more empirical research is required to obtain information on specific program outcomes and outputs. Now that the main characteristics and processes of this collaboration networks have been gathered, future research can focus on developing an actual impact or outcomes evaluation of specific programs. Nevertheless, a more expansive inquiry related to programs effects is needed, including field work and a comprehensive perspective of specific program attributes. Researchers and practitioners need to create ways to engage civic participation to elicit sustainable institutional action. Expanding the inquiry to other types of ethnic volunteer and nonprofit organizations would allow the subsequent use of contrasting approaches that promote learning amongst this type of organizations.

References

- Adedoyin, C. A., Boahmah, D. A., & Moore, S. E. (2014). Human Service Needs of Immigrant populations." In L. H. Cousins (Ed.), *Encyclopedia of human services and diversity* (pp. 679-684). Thousand Oaks, USA: SAGE Publications, Inc. doi:http://dx.doi.org/10.4135/9781483346663.n289
- Bean, F., Leach, M., Brown, S., Bachmeier, J., & Hipp, J. (2011). The educational legacy of unauthorized migration: Comparisons across U.S. immigrant groups in how parents' status affects their offspring. *International Migration Review*, 45(2), 348-385.
- Bielefeld, W. (2000). Metropolitan Nonprofit Sectors: Findings from NCCS data. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, 297-314.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. New York, USA: Oxford University Press.
- Cammett, M. C., & MacLean, L. M. (2011). Introduction: The political consequences of non-state social welfare in the global south. *Studies in Comparative International Development*, 46(Special Issue), 1-21.

- Capps, R., Bachmeier, J. D., Fix, M., & Van Hook, J. (2013). *A demographic, socioeconomic, and health coverage profile of unauthorized immigrants in the United States*. Washington, D.C, USA: Migration Policy Institute.
- Ciment, J., & Pitts, W. J. (2015). Nations of origin and U.S. destinations. In J. Ciment & J. Radzilowski (Eds.), *American immigration: An encyclopedia of political, social, and cultural change* (pp. 765-773). New York, USA: Routledge.
- Colby, S. L., & Ortman, J. M. (2015). Projections of the Size and Composition of the U.S. Population: 2014 to 2060, current population reports (N° P25-1143). Washington, D.C., USA: U.S. Census Bureau.
- Cortes, M. (1998). Counting Latino Nonprofits: A new strategy for finding data. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27, 437-458.
- Crosnoe, R. (2006). *Mexican roots, American schools: Helping Mexican immigrant children succeed*. Stanford, USA: Stanford University Press.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2011). *The new public service: Serving not steering*. Armonk, New York, USA: M. E. Sharpe.
- Duquette-Rury, L. (2014). Collective Remittances and Transnational Coproduction: The 3x1 Program for Migrants and Household Access to Public Goods in Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 49(1): 112-39.
- Escala Rabadan, L., Rivera-Salgado, G., & Rodríguez, R. (2011). Is More Necessarily Better? Leadership and Organizational Development of Migrant Hometown Associations in Los Angeles, California. *Migraciones Internacionales*, 6(2): 41-73.
- Furman, R., Negi, N., Schatz, M., & Jones, S. (2008). Transnational Social Work: Using a Wraparound Model. *Global Networks*, 8(4), 496-503.
- Gleeson, S., & Bloemraad, I. (2012). Assessing the scope of immigrant organizations: official undercounts and actual underrepresentation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(2), 346-370. doi:10.1177/0899764011436105
- Glick, J., & Yabiku, S. (2016). Migrant children and migrants' children: Nativity differences in school enrollment in Mexico and the United States. *Demographic Research*, 35(8), 201-228.
- Gusmano, M. K. (2012, October 3). *Undocumented immigrants in the United States: U.S. health policy and access to care*. Retrieved from <http://www.undocumentedpatients.org/issuebrief/health-policy-and-access-to-care/>
- Hoppe, E. I., Kusterer, D. J., & Schmitz, P. W. (2013). Public-private partnerships versus traditional procurement: An experimental investigation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 89, 145-166.
- Hung, C. R. (2007). Immigrant Nonprofit Organizations in U.S. Metropolitan Areas. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(4), 707-729.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2007). Social construction and policy design. In *Theories of the policy process* (pp. 93-126). Boulder, USA: Westview Press.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior. (2010). *Instituto de los Mexicanos en el Exterior*. Retrieved from <http://www.ime.gob.mx/DirectorioOrganizaciones/>
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior. (2015). *¿Qué hacemos?* Retrieved from <http://www.gob.mx/ime/que-hacemos>
- Jakobsen, M., & Andersen, S. C. (2013). Coproduction and equity in public service delivery. *Public Administration Review*, 73(5), 704-713.
- Jansson, B. S. (2001). *The reluctant welfare state: A historical introduction to American welfare policies-past, present, and future* (4th ed.). Belmont, USA: Brooks/Cole/Thomson Learning.
- Kunz, R. (2012). The discovery of the diaspora. *International Political Sociology* 6(1), 103-107.
- Laglagaron, L. (2010). *Protection through integration: The Mexican government's efforts to aid migrants in the United States*. Retrieved from <http://www.migrationpolicy.org/research/protection-through-integration-mexican-governments-efforts-aid-migrants-united-states>
- Liebert, S., & Ameringer, C. F. (2013). The health care safety net and the affordable care act: Implications for Hispanic immigrants. *Public Administration Review*, 73(6), 810-820.
- Livermore, M., & Midgley, M. (2009). *The handbook of social policy*. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, Inc.
- Marrow, H. B., & Joseph, T. D. (2015). Excluded and frozen out: Unauthorised immigrants' (non) access to care after US health care reform. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(14), 2253-2273.
- Meseguer, C., & Aparicio, F. J. (2012). Supply or demand? Migration and political manipulation in Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 47(4), 411-440.
- Migration Policy Institute. (2007). Annual Immigration to the United States: The real numbers. *The Migration Policy Institute*, 1-3.
- Moon, S. J. (2015). Commentary: Citizen empowerment: New hope for democratic local governance. *Public Administration Review*, 75(4), 584.
- Newton, L. (2005). It is not a question of being anti-immigration: Categories of deservedness in immigration policy making. In *Deserving and entitled: Social construction of public policy* (pp. 139-167). Albany, USA: State University of New York Press.
- Nightingale, D., Burt, M., & Holcomb, P. (2003). *Social safety nets in the United States: Briefing book*. Washington, D.C., USA: The Urban Institute.
- Passel, J., Cohn, D., & González-Barrera, A. (2012). *Net Migration from Mexico Falls to Zero-and Perhaps Less* (pp. 1-41). Washington, DC., USA: Pew Research Center, Pew Hispanic Center.
- Peng, S., Pandey, S., & Pandey, S. K. (2015). Is there a nonprofit advantage? Examining the impact of institutional context on individual-organizational value congruence. *Public Administration Review*, 75(4), 585-596.
- Petersen, O. H., Houlberg, K., & Christensen, L. R. (2015). Contracting out local services: A take of technical and social services. *Public Administration Review*, 75(4), 560-570.
- Poole, D. and Negi, N. (2007). *Transnational Community Enterprises for Social Welfare in Global Civil Society*. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd.
- Portes, A., & Zhou, M. (2012). Transnationalism and development: Mexican and Chinese immigrant organizations in the United States. *Population and Development Review*, 38(2), 191-220.
- Rangel, J. J. (2017). *Guanajuato es el Estado mas Beneficiado con Remesas*. Retrieved from http://www.milenio.com/negocios/guanajuato-beneficiado-remesas-dinero-migrantes-milenio_0_906509364.html

- Schmitz, H. P., & Mitchell, G. E. (2016). The other side of the coin: NGOs, rights-based approaches, and public administration. *Public Administration Review*, 76(2), 252-262.
- Schneider, A. L., Ingram, H., & DeLeon, P. (2014). Democratic policy design: Social construction of target populations. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 105-149). Boulder, USA: Westview Press.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). The social construction of target populations. *American Political Science Review*, 87(2), 334-346.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, USA: University Press of Kansas.
- Schneider, A., & Sidney, M. (2009). What is next for policy design and social construction theory? *The Policy Studies Journal*, 37(1), 103-119.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2012). *Programa 3x1 para Migrantes*. Retrieved from <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=14>
- Secretaría de Desarrollo Social. (2017). *Programa 3x1 para Migrantes*. Retrieved from <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-3x1-para-migrantes>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2011). *Servicios de Asistencia y Protección Consular*. Retrieved from <http://www.sre.gob.mx/servicios/consulares/proteccion.htm>
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. P. (2013). *Introducing public administration*. Upper Saddle River, USA: Pearson Education, Inc.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2013). *The public policy theory primer* (2nd ed.). Boulder, USA: Westview Press.
- Stoney, S., & Batalova, J. (2013). *Mexican immigrants in the United States*. Washington, D.C., USA: Migration Policy Institute.
- Telles, E., & Ortiz, V. (2009). *Generations of exclusion: Mexican Americans, assimilation, and race*. New York, USA: Russell Sage Foundation.
- U.S. Census Bureau. (2009). *Newsroom*. Retrieved from <http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/population/cb09-75.html>
- U.S. Department of Health & Human Services. (2015). *About the law*. Retrieved from <http://www.hhs.gov/healthcare/about-the-law/index.html#>
- Velázquez Vázquez, A. M. (2011). *Redes Sociales de los Migrantes Mexicanos: Un Estudio sobre la Exclusión Social en los Estados Unidos de América*. Sinaloa, México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Viladrich, A. (2012). Beyond welfare reform: Reframing undocumented immigrants' entitlement to health care in the United States, a critical review. *Social Science & Medicine*, 74(6), 822-829.
- Willen, S. S. (2012). Migration, "illegality", and health: Mapping embodied vulnerability and debating health-related deservingness. *Social Science & Medicine*, 74(Special Issue), 805-811.
- Zeigler, K., & Camarota, S. A. (2015). *Immigrant population to hit highest percentage ever in 8 years*. Retrieved from <http://cis.org/Immigrant-Population-Hit-Highest-Percentage-Ever-in-8-Years>
- Zong, J., & Batalova, J. (2016). *Mexican immigrants in the United States*. Washington, D.C., USA: Migration Policy Institute.
- Zúñiga Herrera, E., Leite Neves, P., & Acevedo Prieto, L. (2005). *Migración México-Estados Unidos: Panorama regional y estatal*. Ciudad de México, México: Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación. Retrieved from http://conapo.gob.mx/es/CONAPO/Migracion_Mexico-Estados_Unidos_Panorama_Regional_y_Estatal

Appendix A Cuestionario

Misión/Visión - Estructura Organizacional

- ¿Cuál es la misión que guía a la oficina de Enlaces/Club de Oriundos?
- ¿Cuál es la visión a futuro de la oficina de Enlaces/Club de Oriundos?
- ¿Cuál es la estructura organizacional de la oficina de Enlaces/Club de Oriundos?
- ¿Qué tipo de personal ocupa?
- ¿Cuántos empleados/voluntarios ocupan?
- ¿Cuáles funciones desempeñan?
- ¿Qué tipo de legislación/regulaciones los rigen?
- ¿Cuál es el área considerada estratégica?
- ¿Qué tipo de planeación llevan a cabo?

Financiamiento

- ¿Qué tipo de estructura financiera utilizan?
- ¿Están registrados en los Estados Unidos como organización no lucrativa? ¿Por qué sí o por qué no?
- ¿Qué tipo de apoyos financieros reciben por parte del gobierno del estado de Guanajuato?
- Esos apoyos financieros, ¿están supeditados a cumplir con requisitos predeterminados por el gobierno del estado de Guanajuato?
- ¿Ejerce el Gobierno del Estado de Guanajuato algún tipo de auditoría o control sobre los recursos otorgados?
- ¿Cuál es la justificación jurídica para el otorgamiento de recursos a entidades sin fines de lucro que operan fuera del territorio mexicano?

Objetivos

- ¿Qué tipo de programas o servicios ofrecen?
- ¿Cuál es la población a quienes está dirigida este tipo de programas o servicios?
- ¿Existe algún programa de carácter oficial recomendado o subsidiado por el gobierno del estado de Guanajuato?



Calidad en el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia: El caso de la Zona Metropolitana de Monterrey

Quality in the decision-making process regarding socio-economic crime and violence prevention: The case of Monterrey's metropolitan area

JOSÉ ANDRÉS SUMANO RODRÍGUEZ*

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 12/02/2018

Revisado: 9/04/2018

Aceptado: 1/06/2018

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la calidad del proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia a la luz de literatura y de la experiencia de la zona metropolitana de Monterrey. Para el desarrollo de este análisis se examina el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey a partir de la observación participante realizada por el autor durante su gestión como Titular del Centro Estatal de Prevención del Delito y de una serie de entrevistas a profundidad con funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil involucrados en el proceso. El análisis muestra que el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social privilegia los acuerdos y ajustes mutuos sobre el análisis racional de las alternativas. Los resultados también sugieren que el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social tiene similitudes significativas con el modelo de bote de basura desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972).

Palabras clave: Seguridad Ciudadana, Prevención de la violencia, Calidad de gobierno, Monterrey, México.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the quality of the decision-making process regarding socio-economic crime and violence prevention through the lenses of literature and the experience of Monterrey's metropolitan area. To develop this analysis, the author examines the case of Monterrey's metropolitan area through participant observation performed by the author during his tenure as Head of Crime Prevention for the State of Nuevo Leon and a series of in-depth interviews with public officers and civil society members involved in the process. The analysis shows that the decision-making process regarding socio-economic crime and violence prevention favours agreement and mutual adjustment over the rational analysis of alternatives. The results also suggest that the decision-making process regarding socio-economic crime and violence prevention has significant similarities with the garbage can model developed by Cohen, March and Olsen (1972).

Keywords: Citizen security, Violence prevention, Quality of government, Monterrey, Mexico.

* Catedrático CONACYT, Profesor-Investigador en el Colegio de la Frontera Norte. Doctor en Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. e-mail: jsumano@conacyt.mx

Como citar: Sumano Rodríguez, J. A. (2018). Calidad en el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia: El caso de la Zona Metropolitana de Monterrey. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(2), 25-44.

Introducción

El objetivo de este texto es presentar un análisis de la calidad del proceso de toma de decisiones respecto a las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia a partir del análisis de la experiencia en la Zona Metropolitana de Monterrey; lo anterior considerando lo argumentado por Aguilar (2013) respecto a la importancia de estudiar la calidad del proceso de toma de decisiones al interior del gobierno como determinante de la calidad con la que el gobierno dirige la sociedad. En este sentido, es pertinente mencionar que la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza coinciden en la omisión que implica poner limitada atención al proceso mediante el cual el gobierno dirige sus organizaciones administrativas (Aguilar, 2013). Lo anterior hace más relevante el presente estudio que busca aportar a la construcción de conocimiento en dicha área, en el sector de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia.

En este sentido, es pertinente mencionar que respecto a la política de seguridad ciudadana aplicada en México se han elaborado diversos estudios como el de México Evalúa (Chapa y Ley, 2015) que analizan el impacto o los resultados de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia; pero no se han elaborado estudios que pretendan entender o dar un marco normativo respecto a la calidad del proceso con el que se toman las decisiones de las políticas públicas que se implementan en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. Lo anterior es particularmente relevante puesto que la teoría del cambio que sustenta a las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia ha sido criticada por estudios como el de México Evalúa (Chapa y Ley, 2015), y si se sigue un razonamiento lógico se entendería que la solidez detrás de la teoría del cambio de las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia dependen en cierto grado de la calidad de la toma de decisiones en la materia. En este sentido, Ramírez y Castillo (2017) han señalado que las acciones del Programa Nacio-

nal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se caracterizan por no adoptar ninguna definición clara del problema (salud o seguridad), enfatizar las intervenciones situacionales y comunitarias sin fundamentos sólidos y, finalmente, por aprovechar los vacíos e imprecisiones de dicho programa para justificar el tipo de acciones que ya venían realizando.

A efecto de dar mayor claridad sobre lo que se entiende en la presente investigación por conceptos como calidad del proceso de toma de decisiones, seguridad ciudadana y, consecuentemente, prevención social de la violencia y la delincuencia, es preciso ahondar en dichos conceptos.

En lo que respecta a la calidad del proceso de toma de decisiones, el presente texto se centró en el problema planteado por Aguilar (2013) en el sentido de que sabemos mucho sobre el modo como el gobierno gobierna a la sociedad, pero poco sobre cómo el gobierno se gobierna a sí mismo. El mismo Aguilar (2013) profundiza en esto y señala que conocemos las atribuciones, facultades y responsabilidades de los altos dirigentes de la administración pública, pero ignoramos las reglas y prácticas que siguen al tomar sus decisiones. Lo anterior es el foco central de la presente investigación que busca entender este proceso en lo que respecta a las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia, pues el defecto cognoscitivo tiene consecuencias. La calidad y eficacia del gobierno en la conducción de la sociedad depende de la manera como se conduce al interior (Aguilar, 2013). En este sentido, en la presente investigación la calidad en la toma de decisiones del gobierno puede definirse como el proceso mediante el cual se busca asegurar que las decisiones sean institucionalmente y técnicamente correctas y permitan la realización eficaz de los objetivos de las políticas públicas. La disciplina de las políticas públicas ofrece cuatro modelos de análisis que serán discutidos más adelante desde los cuales se puede partir para el análisis de dicho proceso: racional, racionalidad limitada, incremental y bote de basura.

En este tema de la calidad en el proceso de decisión, es pertinente retomar las críticas de Dror (1964) al supuesto que equipara el acuerdo a la calidad en la toma de decisiones y en el que se sustenta la teoría incrementalista o de comparaciones sucesivas limitadas. Para Dror (1964), la idea de que el acuerdo equivale a calidad es peligrosa. El autor sostiene que el acuerdo debe darse después del examen de las consecuencias de las políticas y no sustituirlo. En este sentido, la investigación retoma la sugerencia de Dror (1964) respecto a mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio del aprendizaje sistemático a partir de la experiencia, motivando la iniciativa y la creatividad y favoreciendo el esfuerzo intelectual.

En lo concerniente a seguridad ciudadana y prevención social de la violencia y la delincuencia, la investigación retoma la definición de seguridad ciudadana de Ramos (2005) en la cual menciona que es una concepción de la seguridad sustentada en el desarrollo humano, que le concede mayor atención a la vida y a la dignidad humana; es decir, una concepción ciudadano-céntrica en contraste con la concepción estado-centrica de la seguridad pública. Tomando como referencia dicha concepción de la seguridad ciudadana, partimos del supuesto de que una política pública de seguridad ciudadana ideal es aquella que equilibra adecuadamente los enfoques punitivo y preventivo (Ramos, 2005). Por su parte, la prevención social de la violencia y la delincuencia es entendida por las autoridades mexicanas como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia y la delincuencia (Congreso, 2012). Otra definición comúnmente utilizada para la prevención social de la violencia y la delincuencia por las autoridades en México hace referencia a las acciones destinadas a atacar las causas sociales estructurales de la violencia y la delincuencia, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal, mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, inclui-

dos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano (Pasin, 2009).

En materia preventiva, la política pública implementada por el Gobierno de México ha tomado diferentes formas en los últimos años, desde su integración en el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN) hasta el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED). El proceso mediante el cual los gobiernos locales toman las decisiones respecto a la aplicación de los recursos de dichos subsidios y programas, es el objeto de estudio del presente artículo.

El análisis de la calidad del proceso de decisión en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia es relevante puesto que, a través del SUBSEMUN (ahora Programa de Fortalecimiento para la Seguridad FORTASEG) y del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el Gobierno Federal ha transferido recursos a los gobiernos locales para la implementación de programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia con el objetivo final de lograr una disminución de los índices delictivos. En este sentido, las administraciones municipales han sido obligadas a ejecutar acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia con base en el marco normativo de dichos programas a efecto de poder acceder a dichos recursos, en un proceso que parece asimilarse al modelo del “bote de basura” de Cohen, March y Olsen (1972), en el sentido que dichos programas parecen ser una solución brindada por el Gobierno de la República en búsqueda de problemas a solucionar a nivel local por los gobiernos municipales. Lo anterior contrasta con los modelos de toma de decisiones racionales o de racionalidad limitada sugeridos por autores como Lasswell (1951) o Simon (1957) y que pretende aportar cierto grado de cientificidad a las políticas públicas.

En este sentido, es preciso tratar de entender los valores y procesos que guían la toma de decisiones a nivel local para aplicar recursos que la federación entrega a través del PRONA-

PRED y el FORTASEG con base en el modelo epidemiológico de prevención social de la violencia y la delincuencia, el cual busca disminuir los factores de riesgo e incrementar los factores de protección presentes en las personas y comunidades a efecto de incrementar la seguridad ciudadana. Este texto se concentra, dada la normatividad de dichos programas y subsidios que delega la elección de las acciones, a implementar a las autoridades locales, en el proceso mediante el cual los municipios deciden cuales acciones implementar con dichos recursos. En este sentido, el objetivo general de este artículo es analizar el proceso de toma de decisiones a nivel municipal respecto a los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia con base en cuatro modelos elementales de la disciplina de las políticas públicas: 1) Racional (Lasswell, 1951), 2) Racionalidad Limitada (Simon, 1957), 3) Incremental (Lindblom, 1959) y 4) Bote de Basura (Cohen, March y Olsen, 1972). Lo anterior se realiza en el marco de las aportaciones de Aguilar (2013) respecto a la importancia del proceso de toma de decisiones para la calidad con la que el gobierno dirige a la sociedad, en este caso en materia de seguridad ciudadana.

La investigación parte de la hipótesis sostenida por autores como Cohen, March y Olsen (1972) respecto a que en el ámbito de las políticas públicas existen casos en los que no hay un procedimiento racional en el cual primero se identifica un problema público y posteriormente se desarrolla una estrategia de solución, sino que existe un espacio en el cual convergen problemas sin solución definida o soluciones que han sido generadas pero sin un problema específico que pretenden solucionar, al encontrarse un problema en búsqueda de solución o una solución en búsqueda de problema es cuando surgen este tipo de políticas públicas.

En este sentido, la investigación también parte de los siguientes supuestos:

1. En la toma de decisiones en materia de políticas públicas predomina la lógica del acuerdo y las preferencias sobre la lógica racional. (Lindblom, 1959).
2. La toma de decisiones bajo un esquema racional en el sector público tomaría demasiado tiempo y sería demasiado costosa, por lo tanto, se privilegia una decisión satisfactoria en el aspecto técnico sobre la búsqueda de una opción racionalmente óptima (Simon, 1957).
3. La generación de valor político¹ (concepto propio) tiene un rol determinante en la toma de decisiones en materia de política pública, por encima de la generación de valor público en los términos establecidos por Moore (1998); aunque ambos son complementarios y no excluyentes.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la investigación utilizó la metodología de estudio de caso. Lo anterior dentro de lo expresado por Das (1999) en el sentido de que el método más apropiado depende del tipo de problema, la naturaleza de los datos y el objetivo del análisis. En este sentido, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con los funcionarios que operan los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia a nivel estatal y municipal; así como con miembros de organizaciones de la sociedad civil que participan en los consejos y mecanismos deliberativos relacionados con la prevención social de la violencia y la delincuencia. En la investigación también se llevó a cabo observación participante durante las sesiones de los mecanismos deliberativos para la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. Es preciso mencionar que durante el periodo de la investigación el autor ocupaba el cargo de Titular del Centro Estatal de Prevención del Delito en Nuevo León por lo que, aunado a las entrevistas a profundidad, el autor considera las observaciones de su

¹ El concepto de valor político se refiere al impacto que una política pública tiene en la aprobación del gobernante que la implementa y en sus posibilidades de reelección. El concepto retoma el argumento utilizado por Moore (1998) para el desarrollo del concepto de valor público con base en la teoría que sustenta la idea de valor agregado en las ciencias de administración enfocadas al sector privado.

gestión para la construcción del estudio de caso. La información recopilada permitió la construcción de matrices que permiten sistematizar el análisis conforme a los siguientes criterios: 1) El rol de la evidencia en el proceso de decisión, 2) El origen y grado de innovación de las acciones implementadas, 3) El proceso de debate en torno a la toma de decisiones en materia de prevención y 4) El tipo de interacción entre actores que llevo a las decisiones. Dichas matrices permiten sistematizar la información y llegar a conclusiones respecto al grado de racionalidad en las decisiones y el tipo de interacciones y compromisos que dieron forma al proceso de decisión.

El impacto que se pretende generar con la investigación es diseñar un modelo normativo que permita al gobierno tomar decisiones más eficaces para la solución de los problemas de violencia y delincuencia. En otras palabras, el texto busca impactar tanto en el knowledge of como en el knowledge in del proceso de toma de decisiones a nivel local respecto a la prevención social de la violencia y la delincuencia.

En este sentido, el presente artículo se estructura de la siguiente manera: primero se describe el marco teórico que da sustento a la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México; después se describe la evolución teórica de los modelos de toma de decisiones en políticas públicas desde los modelos fundamentados en la racionalidad técnica hasta los modelos fundamentados en el acuerdo y la convergencia de intereses; posteriormente se analiza el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey y, finalmente, se establecen las conclusiones teóricas y prácticas de los hallazgos de la presente investigación.

La investigación en todo momento parte del supuesto de que las políticas públicas de prevención social implementadas por el gobierno no son el único factor que incide en la violencia y la delincuencia. En otras palabras, existen limitaciones al impacto que decisiones eficaces y eficientes en materia de programas de prevención social pueden tener en los niveles de violencia y delincuencia. En este sentido, una futura in-

vestigación podrá analizar los modelos de toma de decisiones en otros sectores de la política de seguridad ciudadana, tales como la función policial o el sistema de justicia penal.

El marco teórico de la prevención social de la violencia y la delincuencia en México

Marco teórico de prevención de la violencia

El enfoque teórico que ha dominado el estudio de la violencia en los últimos años ha sido el epidemiológico, el cual tiene su fundamento en las ciencias de la salud y sostiene que el comportamiento de la violencia es similar al de una epidemia. Bajo ese marco, el objetivo de la prevención de la violencia debe ser fortalecer factores de protección y disminuir factores de riesgo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002) define la violencia como el uso deliberado de la fuerza física o el poder contra uno mismo, otra persona y/o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. De acuerdo a la misma OMS (2002), la violencia se puede clasificar en tres tipos: autoinfligida, interpersonal y colectiva. También, dicha organización señala que la violencia tiene diferentes naturalezas: física, psicológica, sexual, privativa o de desatención. En este modelo teórico basado en la salud, la violencia se previene a través de intervenciones que fortalezcan factores de protección y disminuyan factores de riesgo propiciando la disminución de conductas antisociales (Tonry y Farrington, 1995).

Otra de las corrientes teóricas más relevantes en el estudio de la violencia es el modelo ecológico. A diferencia del enfoque epidemiológico, el modelo ecológico supone que no sólo los factores estrictamente personales tienen potencial de generar conductas antisociales. Desde la visión ecológica, las relaciones sociales tienen un papel significativo en la generación de con-

ductas violentas o criminales. En este sentido, la prevención de la violencia debe enfocarse en modificar las relaciones y condiciones sociales al interior de la comunidad a efecto de crear mayores controles sociales que prevengan la formación de conductas violentas y/o delictivas (Tonry y Farrington, 1995).

La tercera corriente utilizada para explicar la prevención de la violencia es el modelo de eficacia colectiva o sistémica. De acuerdo con Sampson (2004), la eficacia colectiva se define como la cohesión social entre miembros de una comunidad, incluida su capacidad para actuar conjuntamente por un bien común. El elemento central del enfoque de la eficacia colectiva es la confianza. En este sentido, los autores Sampson, Raudenbush y Earls (1997) sugieren que una mayor eficacia colectiva genera altos niveles de confianza y se asocia negativamente con la violencia. En este marco, la prevención de la violencia debería enfocarse en aumentar la confianza entre vecinos y fortalecer la cohesión social.

Con base en una revisión de los tres enfoques anteriores, Ramírez y Castillo (2017) sugieren que una estrategia exitosa de prevención debe reunir tres elementos:

1. Orientación a tener efectos individuales o a solucionar problemas específicos.
2. Enfoque en la construcción de lazos de confianza y de coordinación.
3. Incorporar prácticas culturales de la comunidad. Lo anterior coincide con la sugerencia de Weissberg y Greenberg (1998) respecto a que una estrategia exitosa de prevención requiere una combinación de las intervenciones a nivel comunitario con las intervenciones individuales. En este sentido, los autores Rubio, Chávez y Rodríguez (2016) señalan la necesidad de una estrategia integral de atención a la violencia para el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey que involucre el mejoramiento de espacios públicos, el fomento de la participación ciudadana, el desarrollo de talleres especializados en temas de adicciones y violencia intrafa-

miliar, el otorgamiento de atención psicológica, el fomento de la igualdad de género y la enseñanza de oficios y deportes. Lo anterior es un reconocimiento de que la violencia es un fenómeno complejo y multidimensional que obedece a factores psicológicos, biológicos, económicos, sociales y culturales; los cuales cruzan las fronteras entre individuos, familias, comunidades y sociedad (Buvinic, Morrison y Orlando, 2005).

Prevención social de la violencia y la delincuencia en México

La política de prevención social de la violencia y la delincuencia implementada por el Gobierno de México en los últimos años tiene su sustento en las tres teorías antes mencionadas: 1) La teoría ecológica del delito, 2) La teoría epidemiológica del delito y 3) La teoría de la eficacia colectiva (Gobierno, 2014). Estas tres teorías dan sustento al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, eje rector de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México, que busca estructurar una respuesta gubernamental al problema de la violencia y la delincuencia a través de cinco objetivos: 1) Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias, 2) Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria, 3) Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana, 4) Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, estatales y federal, y 5) Asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la implementación de programas de prevención social (Gobierno, 2014). Estos cinco objetivos se enmarcan dentro de un proceso de prevención social de la violencia y la delincuencia orientado a lograr cambios socioculturales que permitan la configuración de relaciones libres de violencia y delincuencia

(Gobierno, 2014). Así mismo, se establecen tres niveles de intervención (primario, secundario y terciario) y cinco tipos de prevención (social, comunitaria, psicosocial, situacional y prevención orientada a la comunidad).

La política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia en México entiende los factores de riesgo, en el contexto de la teoría epidemiológica, como aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas (Gobierno, 2014). Lo anterior es relevante dado que el objetivo de la prevención social de la violencia y la delincuencia por parte de la autoridad en México es la reducción de dichos factores de riesgo. Cabe resaltar que desde la teoría epidemiológica la sola existencia de factores de riesgo no implica que las personas inmersas en dichas situaciones cometerán actos de violencia o delincuencia; si no que simplemente están en una situación de mayor riesgo de experimentarlas.

Las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia en México también parten del supuesto que una combinación de causas estructurales y factores de diversa índole (individuales, familiares, sociales e institucionales) en su conjunto pueden propiciar la presencia de situaciones de violencia y delincuencia (Gobierno, 2014). Es preciso señalar que se toma en cuenta que la probabilidad de que uno de estos factores por sí sólo genere este tipo de problemas es remota, pero la combinación de diversos factores aumenta su probabilidad. En este sentido, los principales factores de riesgo que pretende atender la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México son los siguientes (Gobierno, 2014):

- **Individuales:** adicciones, intolerancia, baja capacidad de resolución de conflictos, embarazo temprano y violencia en el noviazgo.
- **Familiares:** baja cohesión familiar, estilos parentales coercitivos y agresivos, bajo nivel de ingreso familiar y participación de familiares en actividades ilegales.

- **Grupales:** participación en grupos de pares involucrados en actividades con violencia, drogas o delitos.
- **Educativos:** deserción escolar y violencia escolar.
- **Comunitarios:** deterioro del capital social, entornos deteriorados, fácil acceso a armas y cultura de la ilegalidad.
- **Sociales y culturales:** carencias esenciales para el desarrollo humano integral, falta de opciones laborales y falta de opciones de estudio.

Por lo tanto, la prevención social de la violencia y la delincuencia es entendida por las autoridades mexicanas como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia y la delincuencia (Congreso, 2012). Otra definición comúnmente utilizada para la prevención social de la violencia y la delincuencia por las autoridades en México hace referencia a las acciones destinadas a atacar las causas sociales estructurales de la violencia y la delincuencia, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal, mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano (Pasin, 2009).

La eficacia de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia, tomando en cuenta el marco legal en México y la literatura depende entonces en gran medida de las instituciones y controles sociales presentes en una comunidad. Los programas de prevención de la violencia escolar no pueden ser exitosos si no se combinan con programas que fomenten estilos de crianza positiva. El fomento de programas para la crianza positiva no puede ser exitoso sin la presencia de oportunidades laborales para los jóvenes. Los programas de inserción laboral para jóvenes no pueden ser exitosos si no se complementan con calles adecuadamente vigiladas por la policía. En resumen, la prevención social de la violencia y la delincuencia sólo puede ser exitosa cuando existe un contexto institucional lo

suficientemente fuerte en la comunidad que la sustente (Sherman, 1998).

Un aspecto importante para la eficacia de la prevención social de la violencia y la delincuencia en este contexto es la masa crítica de apoyo institucional para disuadir informalmente las conductas violentas o delictivas. Sin esa masa crítica difícilmente los esfuerzos de prevención social de la violencia y la delincuencia serán exitosos. En este sentido, se requiere de programas de prevención social que atiendan varios esquemas institucionales simultáneamente, a efecto de poder incrementar significativamente el capital social de la comunidad (Coleman, 1992).

La prevención social de la violencia y la delincuencia, es pues, una consecuencia de la interacción de varias instituciones en una comunidad. En este sentido, se retoma el argumento de que los esquemas de crianza positiva en una comunidad activa y que ofrece las redes de apoyo necesarias son altamente eficaces en la reducción de la violencia y el crimen. Así mismo, se retoma el argumento de que las escuelas, los trabajos e, incluso, el matrimonio puede prevenir las conductas violentas y delictivas cuando logran generar un compromiso con un estilo de vida convencional que puede ser puesto en riesgo por dichas conductas. Por lo tanto, los vínculos que una persona desarrolla con su familia, comunidad, escuela y trabajo crean mecanismos de control social que alejan a las personas de conductas violentas y delictivas más efectivos que el riesgo de ser castigado por el sistema de justicia. Lo anterior dado que dichos mecanismos informales de control sustentan el miedo a caer en vergüenza y desprecio a los ojos de las personas con las que existe algún tipo de dependencia (Tittle y Logan, 1973). Con base en lo anterior, la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México ha tratado de fortalecer dichos mecanismos de control social.

Sin embargo, es preciso señalar algunas inconsistencias presentes en la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México que pudieran tener un impacto en el análisis que se hará del caso de la zona metro-

politana de Monterrey. La primera de ellas es la confusión en la definición de violencia y posterior concepción del programa entre el enfoque de salud y el de seguridad pública. Aunque en los documentos rectores de la política de prevención social se señala constantemente el tema de los factores de riesgo, los diagnósticos que dieron forma al programa se fundamentan en incidencia delictiva y violencia asociada al crimen. Dicha confusión se mantiene en diferentes áreas de los documentos rectores y genera confusión respecto a la definición de violencia detrás del programa (Ramírez y Castillo, 2017). Una segunda inconsistencia en el diseño de la política radica en mantener el énfasis en la intervención comunitaria, la cual contradice parcialmente a la teoría dominante del programa, la visión epidemiológica, que se centra en intervenciones individuales (Ramírez y Castillo, 2017). El tercer elemento que es preciso señalar y pudiera tener una relación significativa con el análisis que se hará en este texto del caso de la Zona Metropolitana de Monterrey son los vacíos e imprecisiones de los documentos rectores que dada la libre interpretación que permiten pudieran estar facilitando que en el proceso de toma de decisiones en la materia predominen dinámicas de ajuste mutuo y similares al bote de basura de Cohen, March y Olsen (1972).

Modelos teóricos para la toma de decisiones en política pública

En los años cincuenta, con el surgimiento de la disciplina de políticas públicas, Lasswell (1951) buscó incorporar un grado de cientificidad a la toma de decisiones en el ámbito público. Lo anterior, sustentado en el argumento de que las contribuciones que la ciencia estaba logrando en otros ámbitos de la sociedad, no se veía reflejada en el ámbito del gobierno y la toma de decisiones respecto a lo público. En este sentido, el modelo propuesto por Lasswell devino en un esquema similar al de las ingenierías donde para dar respuesta a un problema público se debían incorporar ciertos insumos, que, a través

de un proceso, generaban ciertos productos que eventualmente permitirían dar solución al problema en cuestión. La propuesta de Lasswell (1951) implicaba un grado de despolitización de la toma de decisiones en materia de política pública y privilegiar la razón técnica. En este sentido, la principal crítica al modelo planteado por Lasswell, (1951) fue precisamente el pretender aislar la toma de decisiones del gobierno del ámbito de la política en la que está inmersa. Cabe señalar que Lasswell no planteó una separación de administración y política en los términos que previamente había señalado el expresidente de los Estados Unidos de América, Woodrow Wilson (1887), pero si la necesidad de incorporar el knowledge in al proceso de toma de decisiones respecto a las políticas públicas².

En respuesta al modelo planteado por Lasswell, se desarrollaron esquemas que sugerían que la toma de decisiones en materia de política pública respondía más a modelos de racionalidad limitada, puesto que la selección de alternativas óptimas desde el punto de vista técnico implicaba un nivel de conocimiento y análisis que requería de tiempo y recursos que no era factible para el gobierno destinar. En este sentido, Simon (1957) sugirió que la decisión en materia de política pública debería sustentarse en un nivel técnico satisfactorio en contraste con un nivel óptimo. En otras palabras, cuando se encuentra una solución que es satisfactoria técnicamente para los diferentes actores, lo anterior es suficiente para tomar una decisión respecto a la política pública a implementar conforme a la propuesta de Simon (1957). El modelo planteado por Simon (1957) permite incorporar la racionalidad técnica a la toma de decisiones en política pública sin comprometer la capacidad operativa del gobierno. Sin embargo, la principal crítica a los modelos de racionalidad limitada radica en que siguen aislando la toma de decisiones en materia de política pública del contexto político. Los modelos fundamentados en la racionalidad

limitada solucionan el problema de la imposibilidad operativa del gobierno para tomar decisiones óptimas desde el punto de vista técnico, pero no incorporan el impacto que tiene el contexto político en la toma de decisiones de política pública. Los modelos planteados por Lasswell (1951) y Simon (1957) perdieron terreno frente a visiones incrementales del proceso de las políticas públicas debido a la incapacidad que en los años 60 y 70 demostraron los procesos de policy analysis para dar respuesta a los problemas cada vez más complejos de las sociedades (particularmente la norteamericana) (Aguilar, 1992).

En un enfoque que trató de incorporar el contexto político a la toma de decisiones en políticas públicas, Charles Lindblom (1959) sugirió que la toma de decisiones en realidad respondía más a una dinámica de acuerdos y preferencias que a un modelo de racionalidad técnica (limitada o no). En este sentido, las decisiones de política pública, conforme al argumento de Lindblom (1959), se toman con base en lo que es posible realizar de acuerdo a los puntos de encuentro entre las visiones e intereses de los diferentes actores involucrados. De esta manera, las decisiones de política pública, desde una visión objetiva, tienen como propósito llevar a cabo cambios incrementales en el problema que se busca atender. La propuesta de Lindblom (1959) retoma los elementos políticos frente a la visión cuantitativa de Lasswell (1951) o Simon (1957) y acerca las políticas públicas a la ciencia política. Lindblom (1980) y Wildavsky (1979) argumentaron el predominio en la solución de los problemas públicos de los “ajustes mutuos” e “interacciones sociales” frente al “análisis racional”. La principal crítica al modelo incremental radica en que limita el alcance de las políticas públicas, puesto que, al privilegiar el consenso sobre la racionalidad técnica, disminuyen las posibilidades de tomar decisiones de política pública que planteen una transformación más amplia del estatus quo.

Gran parte del debate en los últimos años

² El ex presidente de los Estados Unidos de América Woodrow Wilson sugirió una dicotomía entre política y administración pública. En su visión, Wilson proponía mantener la administración al margen de las presiones y conflictos de política. Para Wilson (1887) la cuestión fundamental de la política es quien gobierna, mientras que la cuestión fundamental de la administración es cómo se gobierna.

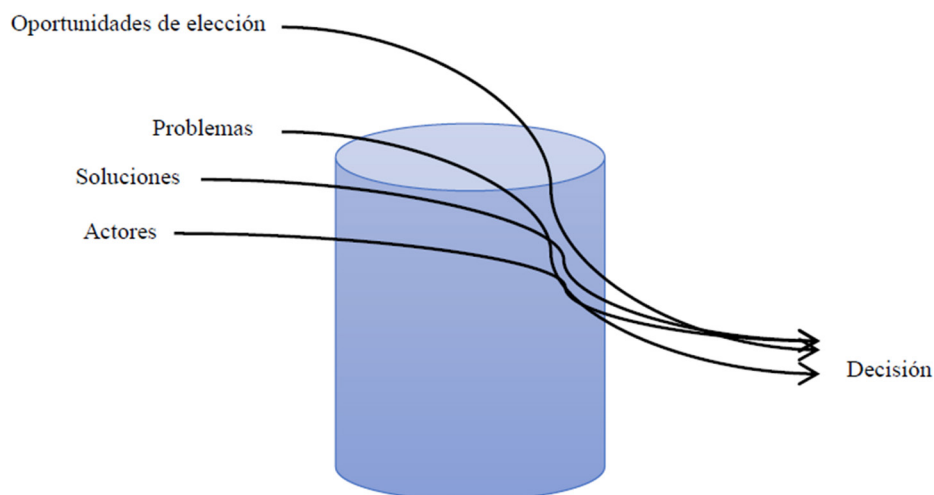


Figura 1. El modelo de Bote de Basura.

Fuente: Elaboración propia con base en Cohen, March y Olsen (1972).

respecto al proceso decisorio en las políticas públicas ha caído en esta dicotomía entre *policy analysis* (modelo racional) y *policy sciences* (modelo incremental) (Aguilar, 1992). Respecto a este tema, Dror (1964) sugiere que plantear el problema de la toma de decisiones como una elección entre métodos “racional-exhaustivo” y de “comparaciones sucesivas limitadas” es engañoso y peligroso porque lleva a esfuerzos por lograr lo imposible o porque favorece la inercia y la continuación del status quo. Así mismo, Dror (1964) señala que se pueden formular otros modelos de toma de decisiones.

En seguimiento a lo anterior, es importante retomar el argumento de Etzioni (1967) en relación a que es importante reconocer que la base de las decisiones no es ni pueden ser un ordenamiento perfecto de valores ni un examen exhaustivo de la realidad. Para Etzioni (1967), la estrategia seguida en la toma de decisiones no está determinada ni por los valores ni por la información, sino por las posiciones y las relaciones de poder entre los responsables de la toma de decisiones. Para este autor, un enfoque estrictamente incremental podría ser el adecuado si la situación fuera estable y si las decisiones tomadas fueran las adecuadas desde el principio. En sentido contrario, el enfoque racional resulta más apropiado cuando las condiciones cambian rápidamente y cuando el curso de acción fue in-

correcto desde el principio. El autor sugiere que la respuesta a este dilema es un modelo mixto que denomina exploración combinada. Para el autor, este modelo no se basa en supuestos utópicos como el modelo racional ni es tan conservador como el modelo incremental.

Por su parte y alejados de los modelos racionales planteados, los autores Cohen, March y Olsen (1972) desarrollaron un modelo en el cual no necesariamente primero se identificaba el problema para después desarrollar una alternativa de solución. El trabajo de estos autores buscó complementar el modelo de *multiple streams* desarrollado por Kingdon (1995) en el cual aseguraba que existían corrientes de problemas, corrientes de políticas y corrientes de política; las cuales cuando se encontraban generaban una *policy window* que permitía la implementación de dichas políticas públicas. La contribución de Cohen, March y Olsen (1972) fue desarrollar un modelo denominado Bote de Basura en el cual, dentro de un espacio, los actores se encuentran con problemas que no tienen solución y soluciones que no tienen un problema específico a resolver. En este sentido, los problemas están desconectados de las soluciones y de los actores, cuando se encuentran (puede ser por azar) se abre una ventana de oportunidad que permite la implementación de políticas públicas (Figura 1).

El debate entre *policy analysis* y *policy*

sciences presente en estos modelos de análisis del proceso de toma de decisiones en el sector público es particularmente útil para el análisis de las decisiones en materia de prevención social dado el contexto actual en México. Organizaciones de la sociedad civil e internacionales como México Evalúa y USAID han generado diversos estudios y programas enfocados en la generación de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia basadas en evidencia. Dicho enfoque está claramente vinculado con la visión de Lasswell (1951) o Simon (1957) en el sentido de buscar incorporar el knowledge in al proceso de las políticas de prevención. Sin embargo, tras 5 años del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia aún no se han podido construir en México diagnósticos adecuados respecto al fenómeno de la violencia. El esfuerzo del año 2014 a la fecha por construir líneas base respecto a los diferentes factores de riesgo a nivel local no ha rendido frutos. Sin líneas base o diagnósticos adecuados en materia de violencia, las decisiones sobre las políticas de prevención social no pueden estarse tomando con base en evidencia o un modelo racional. En este sentido, cobran importancia los modelos planteados por Lindblom (1959) o Cohen, March y Olsen (1972) para tratar de entender el proceso de toma de decisiones en la materia y la calidad del mismo. Tal vez se debería estar planteando la construcción de políticas de prevención social basadas en el aprendizaje sistemático en lugar de basadas en evidencia.

La toma de decisiones respecto a la prevención social de la violencia y la delincuencia en la zona metropolitana de Monterrey

En este apartado se analiza el caso de la toma de decisiones en prevención social de la violencia y la delincuencia para la Zona Metropolitana de Monterrey. El análisis está dividido en los siguientes apartados: 1) Mecanismos deliberativos para la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, 2)

Programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, 3) Evidencia para la toma de decisiones, 4) Agenda de gobierno local, actores y ventanas de oportunidad, 5) La confusión entre prevención social y desarrollo social a nivel local y 6) Modelación y sistematización del proceso de toma de decisiones.

Mecanismos deliberativos para la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia

En el estado de Nuevo León, la Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana (2016) establece como máximo órgano para la toma de decisiones respecto a la prevención social de la violencia y la delincuencia al Consejo Estatal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia. En dicho Consejo participan el Gobierno del Estado, los alcaldes de todos los municipios de Nuevo León, miembros de diferentes organizaciones de la sociedad civil y miembros de las diferentes universidades y centros académicos del estado. Dicho Consejo sesiona por lo menos dos veces al año y es el encargado de aprobar el Programa Estatal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, instrumento rector de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en el estado de Nuevo León. Este andamiaje establecido en la Ley (2016) conforma el Sistema Estatal de Prevención.

Dentro del Sistema Estatal de Prevención, los municipios del estado de Nuevo León deben presentar al Consejo Estatal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia de Nuevo León sus Programas Municipales para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, instrumentos que deben regir la política de prevención de los municipios. En este sentido, algunos municipios de Nuevo León (Escobedo, Guadalupe y Monterrey) han establecido Gabinetes de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con el apoyo de USAID y la empresa Chemonics, que opera el programa Juntos por la Prevención de la Violencia. Cabe mencionar que el objetivo del programa Juntos por la Prevención de la Violencia

cia ha sido el impulsar prácticas de prevención social de la violencia y la delincuencia basadas en evidencia a nivel municipal en México. Sin embargo, en Nuevo León dicho programa sólo opera en los citados tres municipios. El resto de los municipios no han establecido ningún tipo de consejo o mecanismo deliberativo para la toma de decisiones respecto a prevención social de la violencia y la delincuencia.

En este sentido y para la zona metropolitana de Monterrey, sólo los municipios de Guadalupe, Monterrey y Escobedo han conformado un mecanismo deliberativo que permita incorporar la participación de diversos actores locales en la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. El resto de los municipios toman la decisión al interior del gobierno municipal y sólo la dialogan con el Gobierno Federal a efecto de que se ajuste a las normativas y/o lineamientos de los subsidios o programas.

Programas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Actualmente los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia que operan a nivel municipal en el estado tienen dos fuentes de financiamiento: el FORTASEG (antes SUBSEMUN) y recursos municipales. El Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) que brindaba recursos a los municipios para operar programas de prevención social de la violencia y la delincuencia no recibió fondos para operar en el ejercicio fiscal 2017.

En lo que respecta a los programas de prevención social que operan los municipios en el marco del FORTASEG bajo el programa de prioridad nacional “Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia”, los municipios debieron (conforme a los lineamientos de dicho subsidio) someter a consideración del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad un programa integral

que abordara una de las siguientes vertientes: 1) Violencia Escolar, 2) Jóvenes en Prevención, 3) Mediación Comunitaria, 4) Movilidad Segura y 5) Violencia de Género. En el caso de la zona metropolitana de Monterrey, todos los municipios optaron por implementar un programa integral enfocado a la violencia escolar (a excepción de Escobedo y Monterrey), lo anterior probablemente fue influenciado por los hechos sucedidos en el Colegio Americano del Noreste el 18 de enero 2017³. En el caso del municipio de Escobedo, la presidenta municipal venía implementando en conjunto con Fundación Idea un programa para la creación de la policía de proximidad del municipio, por lo cual acordó con el Secretariado Ejecutivo el utilizar los recursos de FORTASEG correspondientes al año 2017 para la implementación de dicho programa. El municipio de Monterrey entró dentro del listado de 50 municipios de atención prioritaria respecto a sus niveles de homicidio doloso emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este sentido, el municipio de Monterrey (conforme a los lineamientos) fue obligado a implementar un programa de atención integral al delito de homicidio doloso. Por su parte, el municipio de Guadalupe decidió dividir el recurso en dos programas integrales: Violencia Escolar y Violencia de Género.

En el caso de los programas que operan con recurso municipal, el único programa que opera en todos los municipios de forma homologada es el Centro de Atención Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley que brinda a jóvenes en riesgo atención psicológica, médica y de trabajo social como una alternativa a la reclusión. El programa opera en conjunto con el Poder Judicial. El resto de los programas con recurso municipal que operan en la zona metropolitana funcionan como centros comunitarios que brindan diversos servicios a comunidades vulnerables como actividades deportivas, actividades culturales, talleres de oficios y atención psicológica.

³ El 18 de enero de 2017, un estudiante de secundaria del Colegio Americano del Noreste disparó un revólver calibre .22 contra su profesora y compañeros de clase mientras estaban en el salón.

gica. En muchos casos estos centros comunitarios operan programas que se duplican con los servicios que ofrecen los centros comunitarios que operan las áreas de desarrollo social.

En cuanto a los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia derivados del Programa Nacional de Prevención del Delito, el cual se quedó sin recursos para el ejercicio fiscal 2017, sólo dos programas se mantuvieron: la Red de Orquestas de Prevención y el Centro de Formación de Relaciones Humanas. La Red de Orquestas de Prevención conformada por 26 orquestas de 11 municipios y 1,500 jóvenes y niños de zonas con altos niveles de violencia fue absorbida por el Instituto Estatal de las Mujeres ante la incapacidad de los municipios de seguir financiándola sin recursos del PRONAPRED. El Centro de Formación de Relaciones Humanas, que brinda atención psicológica y legal a víctimas, pero sobre todo a victimarios, en casos de violencia familiar, quedó reducido a un centro que opera la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana del Estado con recursos propios y el despliegue a las zonas con altos niveles de violencia de los diferentes municipios se realiza con recursos de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado.

Evidencia para la toma de decisiones en prevención social de la violencia y la delincuencia

La calidad de la toma de decisiones respecto a las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia depende de dos variables: el proceso deliberativo mediante el cual se alcanzan las decisiones y la evidencia que alimenta dicho proceso deliberativo. En este sentido, para el caso de Nuevo León la evidencia disponible y que utilizan los diferentes actores para desarrollar argumentos que sustenten las decisiones respecto a las políticas prevención social de la violencia y la delincuencia son las cifras de denuncias reportadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado, los reportes de llamadas al 911 y algunos indicadores respecto a los productos generados por los programas de preven-

ción social (principalmente la cantidad de beneficiarios de dichos programas). Cabe mencionar que los municipios dependen en cierta medida de la voluntad del Gobierno del Estado para compartir las cifras de denuncias y llamadas de emergencia que reciben la Procuraduría y el C4.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha buscado generar evidencia que brinde un mayor sustento a la teoría del cambio detrás de los programas y acciones que los municipios implementan con recursos de los subsidios federales en la materia. En este sentido, se incluyó para los años fiscales 2015 y 2016 la obligación de generar un diagnóstico de la violencia y la delincuencia en los polígonos de atención prioritaria del PRONAPRED. Así mismo, para el año 2016 se incluyó una evaluación de las estrategias nacionales establecidas en los lineamientos del PRONAPRED. En lo que respecta a FORTASEG, sólo el municipio de Monterrey fue obligado (conforme a lineamientos) a presentar un diagnóstico que sustentara el programa de atención integral al delito de homicidio doloso a implementar con los recursos correspondientes al año 2017. Sin embargo, la calidad de la información contenida en los diagnósticos es mala y los tiempos de ejecución de los programas no dan margen para el aprovechamiento de la información recabada por los diagnósticos o la evaluación. En este sentido, gran parte del esfuerzo ha consistido en tratar de generar líneas bases mediante las cuales pueda medirse el impacto de los programas y acciones implementados, así como tener una medición correcta del estado/nivel actual de los factores de riesgo en los diferentes polígonos de atención prioritaria.

Respecto al rol de la evidencia en la toma de decisiones, Adelina Lobo, Directora General de Animos Novandi A.C., organización con amplia experiencia en materia de prevención en la Zona Metropolitana de Monterrey, y representante de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, “la evidencia no tiene un rol fundamental en la toma de decisiones, el proceso se guía más por otro tipo de elementos como las tensiones entre los partidos políticos

y los intereses que estos tengan en determinadas colonias o regiones. (Lobo A., comunicación personal, 11 de abril de 2017)

Agenda de gobierno local, actores y ventanas de oportunidad en materia de prevención social

Al igual que en el resto del país, los municipios de la zona metropolitana de Monterrey presentan poca recaudación en cuanto a impuestos locales y una demanda de servicios en aumento que ha presionado las capacidades operacionales de las instancias gubernamentales locales. Lo anterior se incrementa con la complejidad que presentan los problemas públicos de una zona metropolitana que abarca 11 municipios y más de 5 millones de habitantes. Aunado a lo anterior, la crisis fiscal del Gobierno Federal ha generado recortes en los presupuestos que se asignan a los gobiernos locales⁴. En este sentido, los gobiernos municipales se ven ante la necesidad de encontrar recursos que les permitan cumplir su agenda de gobierno y satisfacer las demandas de los ciudadanos. Muchos de los temas contenidos en las agendas de gobiernos locales pueden adaptarse para ser financiados con recursos de los subsidios destinados por el Gobierno Federal a la prevención social.

En lo que respecta a actores, la zona metropolitana de Monterrey es una de las ciudades de México con mayor número de organizaciones de la sociedad civil y universidades. Los ejemplos innovadores de participación ciudadana en las cuestiones públicas que surgen en dicha metrópoli son ya referente nacional, desde la participación de la sociedad civil en la creación de la plataforma Alcalde ¿Cómo Vamos?, hasta la participación del sector privado en la creación de Fuerza Civil⁵. El tema de la prevención social de la violencia y la delincuencia no es la excepción. En el estado confluyen asociaciones con amplia experiencia en temas de prevención social como RENACE (dedicada a la reinserción

social), CIFAC (dedicada a atender el problema de la violencia de género), VETSA (dedicada a la prevención comunitaria), SUPERA (dedicada a la prevención social en jóvenes), entre muchas otras. Cada una de ellas busca influir en la agenda tratando de posicionar su tema, así como captar recursos para implementar proyectos. En este sentido, en el proceso de negociación y toma de decisiones respecto a las políticas públicas de prevención social no sólo participan el Gobierno Federal (como proveedor de lineamientos y recursos) y el gobierno local (como implementador), sino también una amplia gama de asociaciones civiles e instituciones de educación superior.

De esta manera, los recursos de los subsidios para la prevención social que otorga el Gobierno Federal son susceptibles de ser utilizados por los gobiernos locales para cumplir con aspectos de sus agendas de gobierno con metas similares a las de los programas federales o como una forma de fondear programas ya existentes de organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el proceso de decisión respecto a las políticas prevención social de la violencia y la delincuencia termina siendo un proceso de adaptación y ajuste mutuo entre los actores involucrados más que un proceso de evaluación de la alternativa más eficaz para dar solución a problemas públicos relacionados con la prevención social de la violencia y la delincuencia.

La confusión entre prevención social y desarrollo social a nivel local

A pesar de los esfuerzos recientes del Gobierno Federal y de organizaciones de la sociedad civil como Fundación Carlos Slim por desarrollar capacidades y profesionalizar al personal de las áreas de prevención social de la violencia y la delincuencia a nivel local, persisten importantes confusiones respecto a las diferencias en objetivos e instrumentos entre los conceptos de desarrollo social y prevención social de la violencia

⁴ Entre los años de 1990 y 2012, el promedio de recaudación en México fue del 8.9% del PIB.

⁵ Fuerza Civil es la policial estatal de Nuevo León creada entre los años 2010 y 2012 con el apoyo del denominado Grupo de los 10, donde participan directivos de empresas como CEMEX y FEMSA.

y la delincuencia. Lo anterior genera que ambas áreas de gobierno compitan entre ellas o que la que cuenta con más recursos, en estos casos desarrollo social, absorba la agenda de prevención social de la violencia y la delincuencia. Incluso, en el caso del Gobierno del Estado de Nuevo León, existió el planteamiento de transferir la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana del Estado de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Desarrollo Social.

En lo que respecta a las políticas que se implementan en las comunidades, muchos de los programas de prevención social terminan duplicando las acciones de desarrollo social derivado de la falta de conocimiento por parte de los tomadores de decisiones del marco conceptual de la prevención social de la violencia y la delincuencia. En este sentido, se generan centros comunitarios de prevención que realizan las mismas funciones que los centros comunitarios de desarrollo social; se realizan brigadas de servicios que duplican a las brigadas que implementan las áreas de desarrollo social y se implementan actividades deportivas y culturales que duplican a las de las áreas de desarrollo social o institutos de cultura o deporte. Lo anterior es el caso del Centro Comunitario de Prevención de Fomerrey 35⁶ o de las acciones que realizan la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana y el Gobierno Municipal de Monterrey en zonas como La Campana-Altamira⁷.

Son pocos los casos de acciones que tienen metas e instrumentos correctamente enmarcados en el desarrollo conceptual de la prevención social de la violencia y la delincuencia. Dentro de estos casos puede encontrarse el programa Nacidos para Triunfar (dirigido a brindar atención psicológica a jóvenes pertenecientes a pandillas o clickas) y el Centro de Formación de Relaciones Humanas (dirigido a brindar ayuda psicológica a victimarios en caso de violencia familiar). Sin embargo, en la mayoría de las acciones implementadas por los gobiernos locales

no existe una teoría del cambio adecuadamente enmarcada en el desarrollo teórico de la prevención social de la violencia y la delincuencia, simplemente se repiten programas o acciones de las áreas de desarrollo social de manera sistemática.

Modelación y Sistematización del proceso de toma de decisiones en materia de prevención

La Figura 2 presenta un modelo que busca describir el proceso de toma de decisiones en materia de prevención que ha sido discutido previamente. El objetivo de dicho modelo es tratar de representar gráficamente los actores y sus interacciones en el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

El gráfico anterior es un esfuerzo por modelar el proceso de toma de decisiones detectado para el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. En el mismo se puede observar que dicho proceso comienza con la emisión de los lineamientos de los subsidios en materia de prevención por parte de la Secretaría de Gobernación. Dichos lineamientos condicionan y detonan un proceso de cabildeo por parte de organizaciones de la sociedad civil y empresas consultoras a los tomadores de decisiones. Posteriormente, los gobiernos municipales comienzan una etapa de diálogo y acuerdos con el Gobierno del Estado respecto a los proyectos a implementar y la distribución de los recursos. Una vez que los gobiernos municipales y el Gobierno del Estado han llegado a acuerdos sólidos en la materia, se procede a someter la propuesta a la aprobación del Consejo Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y los consejos municipales respectivos (en caso de que existan). En este aspecto es necesario señalar que la propuesta no se construye en conjunto al interior del Consejo, simplemente se presenta y se somete a votación, afectando la apropiación

⁶ Centro comunitario construido con recursos del Programa Nacional de Prevención del Delito y ubicado en la colonia Fomerrey 35 del municipio de Monterrey.

⁷ Polígono ubicado al sur del municipio de Monterrey y que comprende a las colonias de La Campana y la Altamira.

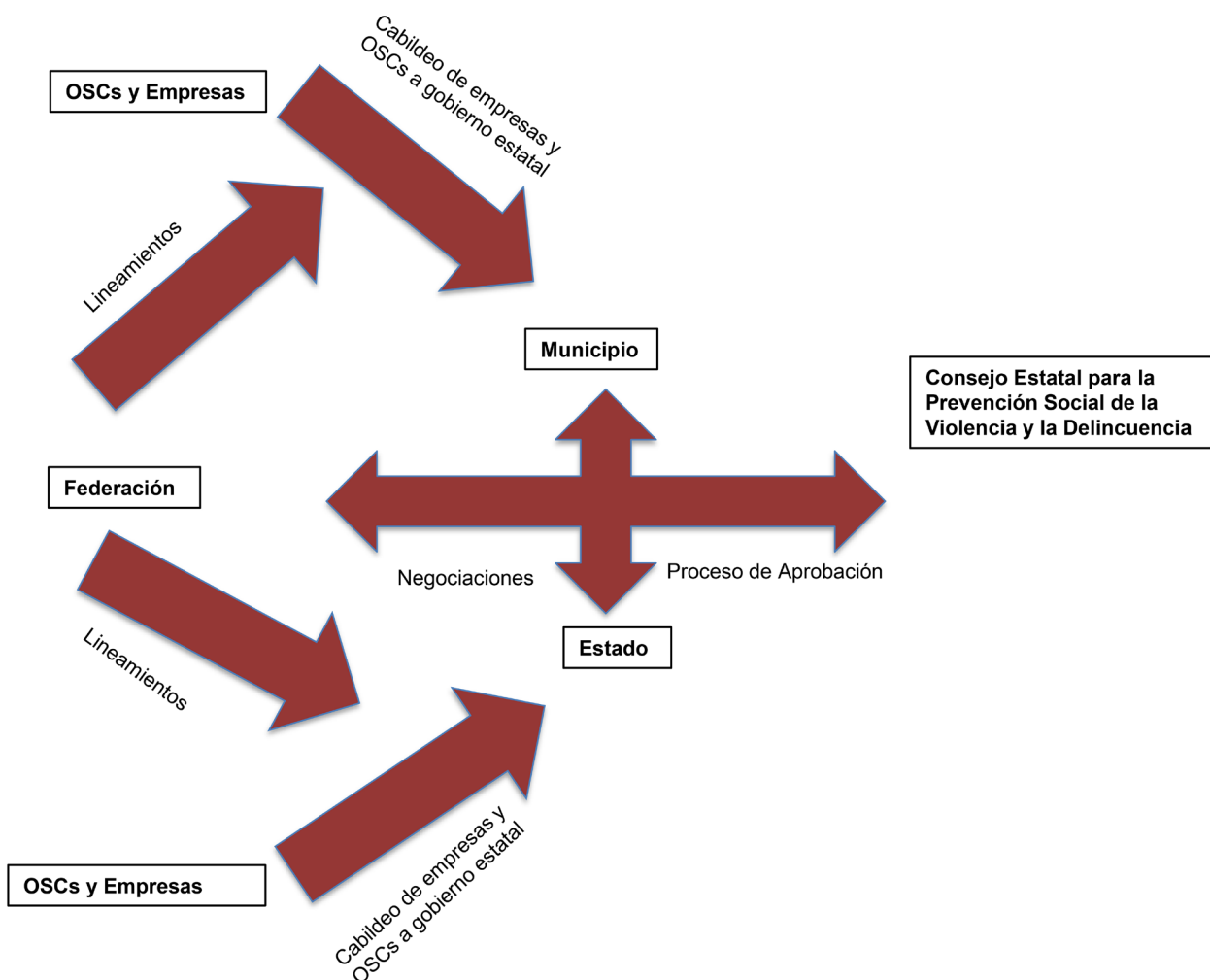


Figura 2. Diagrama de Flujo del Proceso de Decisión 2016-2017.
Fuente: Elaboración propia con base en observación participante.

de los diferentes actores de la misma. Finalmente, la propuesta aprobada es enviada a la Secretaría de Gobernación para la ratificación y firma de convenios.

En palabras de Adelina Lobo, Directora de Animos Novandi A.C., organización con amplia experiencia en temas de prevención social en la Zona Metropolitana de Monterrey, y representante de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, “el proceso de toma de decisiones inicia con la asignación de recursos, una vez que estos se tienen, generalmente etiquetados y gestionados ante las autoridades federales, se da paso a la negociación de los programas, y aquí es donde intervienen los intereses políticos, partidistas, económicos, etc.”. (Lobo, A. comunicación personal, 11 de abril de 2017)

Una vez sugerido un modelo sobre el proceso de toma de decisiones, es preciso sistematizar la información sobre las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia más significativas (en base a alcance y presupuesto) implementadas en el periodo de estudio (2016-2017). Lo anterior se realiza mediante una matriz que incorpora el papel de la evidencia en la toma de decisiones, los actores que promovieron cada una de las iniciativas, los compromisos entre actores que sustentaron cada iniciativa y, finalmente, si la iniciativa implicaba una política innovadora o era la continuidad/ampliación de una política previa.

Al revisar la Tabla 1 el lector puede darse cuenta que la evidencia no tuvo un rol central en la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. La evi-

Tabla 1. Matriz de decisiones en prevención 2016-2017

Programa ó Acción	Continuidad o nueva acción	Actores promotores	Evidencia que sustenta el programa o acción	Compromisos	Comentarios adicionales
Macro Mural en el Cerro de la Campana	Nueva Acción	COMEX y Tecnológico de Monterrey.	La acción se sustentó en la experiencia del Macro Mural en Palmitas, Pachuca. Se presentaron algunos datos sobre reducción de incidencia delictiva en la zona, pero ningún análisis concluyente.	COMEX donaría el 100% de la pintura. Tecnológico de Monterrey donaría la asistencia técnica.	COMEX realiza este tipo de intervenciones en diversos lugares del país como parte de su programa de mercadotecnia. El Tecnológico de Monterrey trabaja en la zona de La Campana como parte del programa Distrito Tec que busca mejorar las condiciones urbanas en zonas cercanas al Campus de Monterrey.
Nacidos para Triunfar	Nueva acción	Fundación Incluyendo México	No se presentó evidencia que sustentara la acción. Simplemente se revisaron experiencias previas en materia de treguas de paz.	Fundación Incluyendo México donaría una tercera parte de los recursos.	El programa Nacidos para Triunfar fue ofrecido a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana por la organización civil Líderes Unidos por la Paz.
Red de Orquestas Juveniles de Prevención	Continuidad	Universidad Autónoma de Nuevo León	Casos individuales	La Universidad Autónoma de Nuevo León aseguraría el funcionamiento de la Red todo el año independientemente de los tiempos del PRONAPRED	Los gobiernos municipales pidieron ampliar este programa y darle más recursos dado las limitantes de tiempo impuestas por los lineamientos a otras acciones del PRONAPRED
Centro de Atención Integral para Adolescentes en Riesgo y/o Conflicto con la Ley (CAIPA)	Continuidad	Poder Judicial del Estado de Nuevo León	Casos Individuales	El Poder Judicial del Estado de Nuevo León estuvo impulsando este proyecto como parte de una estrategia alterna a la reclusión.	El CAIPA funcionaba como una red con centros en los once municipios metropolitanos. El Poder Judicial brindaba el marco legal y el PRONAPRED los recursos económicos para la operación.
Escuelas de Paz	Nueva acción	Universidad Autónoma de Nuevo León	No se presentó evidencia, se retomaron prácticas internacionales respecto al D.A.R.E., crianza positiva, campañas de prevención de adicciones y mediación escolar.	La Universidad Autónoma de Nuevo León aseguraría el funcionamiento del programa todo el año independientemente de los tiempos del PRONAPRED	Fue una forma de conjuntar esfuerzos aislados de prevención en las escuelas y de darle consistencia a la política en la materia.
Fuente: Elaboración propia con base en observación participante					

dencia no fue relevante porque no existía. El generar evidencia para la toma de decisiones lleva tiempo y cuesta mucho dinero. En este sentido, en la matriz se puede observar que se privilegió implementar políticas en las cuales hubiera un compromiso significativo de alguna otra institución respecto a la aportación de recursos económicos y/o legitimación de la política. En gran medida, las políticas ubicadas dentro de dicho esquema se refieren a acciones que ya venían llevando a cabo los actores promotores de las mismas o en las cuales tenían un interés que antecedió a la política de prevención social de violencia y la delincuencia actual. En este sentido, el modelo racional planteado por Lasswell (1951) o Simon (1957) presenta limitaciones importantes para tratar de explicar la toma de decisiones en prevención, puesto que la misma,

según lo observado en la matriz y en el modelo sugerido, parece acercarse más a dinámicas de ajuste mutuo similares a las planteadas por Lindblom (1959) y Cohen, March y Olsen (1972).

Conclusiones - Consideraciones de política pública

Derivado de la presente investigación es posible llegar a ciertas conclusiones respecto a la calidad de la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. Lo anterior es de particular relevancia dada la cantidad de recursos destinados por el Gobierno de México, a través de PRONAPRED y FORTASEG, a la implementación de programas de prevención social de la violencia y la delincuencia y al incremento de la incidencia delicti-

va para los años 2016 y 2017. La primera conclusión a la que podríamos llegar es que la toma de decisiones a nivel local en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia ha seguido una dinámica similar al modelo de bote de basura desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972). El gobierno federal ha planteado una solución (a través de subsidios para implementar programas de prevención social de la violencia y la delincuencia) que los municipios han adaptado para dar respuesta a problemas que ellos ya tenían en la agenda y no estaban conectados con los subsidios planteados por el Gobierno Federal.

En palabras de Tatiana Revilla, Directora de Horizontes Sin Violencia A.C., organización de la sociedad civil con amplia experiencia en prevención en la Zona Metropolitana de Monterrey, “Me parece que, más que un análisis integral y diagnósticos a profundidad de ciertos fenómenos referentes a la prevención social de la violencia y la delincuencia y sus causas, factores de riesgo y factores de protección, las decisiones sobre qué proyectos se implementan en la Zona Metropolitana de Monterrey obedecen a variables como dependencia de la Federación en cuanto a recursos económicos para estos programas. Al no contar con recursos propios para diseño, implementación y evaluación de proyectos de prevención del delito, los gobiernos locales tienen que acotar sus proyectos a líneas ya establecidas de la federación”. (Revilla, T., comunicación personal, 12 de abril de 2017)

Lo anterior ha afectado la teoría del cambio de las acciones implementadas por los gobiernos locales en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, pues los programas abordan temas de desarrollo social, cultura, deporte o policía de proximidad que los municipios querían resolver y encontraron en los subsidios federales los recursos económicos para hacerlo. La carencia o debilidad de los mecanismos deliberativos para la toma de decisiones en materia de prevención social, la falta de información para la toma de decisiones y la falta de capacitación en materia de prevención social de la

violencia y la delincuencia a nivel directivo (la cual ocasiona confusiones importantes respecto a las diferencias entre los conceptos de prevención social y desarrollo social) han generado que muchas de las acciones de prevención social implementadas a nivel local se dupliquen con los esfuerzos que desarrollan las áreas de desarrollo social, que presenten componentes orientados a fines políticos o que no estén ligadas a una reducción de los niveles de violencia y delincuencia. En este sentido, la carencia de mecanismos de policy analysis y la limitación de los mecanismos deliberativos para la toma de decisiones (cuando existen) a la mera aprobación o rechazo de una propuesta diseñada por el gobierno municipal en lugar de una mayor profundización con miras a encontrar soluciones en base a la razón dialógica ha impactado negativamente la calidad de las decisiones respecto a las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. Lo anterior nos lleva a la segunda conclusión, es necesario un esfuerzo más amplio de capacitación de funcionarios públicos (a nivel directivo) y organizaciones de la sociedad civil respecto al marco conceptual de la prevención social de la violencia y la delincuencia y sus diferencias con el desarrollo social. Así mismo, es importante profundizar la capacitación respecto a mejores prácticas de prevención social de la violencia y la delincuencia para asegurar que no se sigan impulsando o repitiendo prácticas que no han demostrado tener ningún efecto positivo en la reducción de los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia. En este sentido, la calidad de la decisión está ligada a la calidad de la evidencia y la calidad del debate con la que se toma, aspectos ambos que necesitan fortalecerse en el nivel municipal de gobierno para asegurar que dichas instancias sean más eficaces en la prevención social de la violencia y la delincuencia. Finalmente, la tercera conclusión es que los resultados de la presente investigación parecen dar soporte a la idea de que el éxito de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia depende de la capacidad de las instituciones para superar los mecanismos delibe-

rativos que funcionan como meros mecanismos de consulta a mecanismos de toma de decisiones que permitan un involucramiento más activo de la sociedad civil y el sector privado para poder generar co-producción de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. En este sentido, dando respuesta a la insuficiencia del gobierno en la materia. Lo anterior sólo es posible si el sector privado y la sociedad civil no sólo son consultados, si no participan activamente en la definición de los problemas que se busca resolver y en las alternativas de solución. Aumentar la calidad de ese debate entre los actores involucrados depende en gran medida de la producción de información confiable que permita tomar decisiones con base en evidencia y/o el aprendizaje sistemático. A pesar de los esfuerzos del Gobierno Federal, aún no se cuenta con información a nivel local que permita generar diagnósticos adecuados ni evaluaciones sobre el impacto de las acciones implementadas que permita alimentar dicho proceso.

La presente investigación concuerda con la hipótesis respecto a que una diversidad de elementos determina la capacidad de los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia para reducir los factores de riesgo y mejorar la seguridad ciudadana. Sin duda, la calidad del proceso de toma de decisiones respecto a los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia con base en la razón dialógica y evidencia/aprendizaje sistemático que las sustente es fundamental. Sin embargo, no es suficiente sin la construcción de confianza entre policía y comunidad, la proximidad policial para resolver problemas de la comunidad y la mejora del sistema de justicia penal para poder lograr una efectiva reducción de los índices de violencia y delincuencia.

Así mismo, el caso de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia es ejemplo de la necesidad de articular mejor las soluciones que se ofrecen a nivel federal con las necesidades e intereses de los actores a nivel local para asegurar una mayor eficacia de las políticas públicas. En este sentido, el simple

encuentro de soluciones y problemas, conforme al modelo planteado por Cohen, March y Olsen (1972), no garantiza la eficacia de las políticas implementadas y, en ocasiones puede implicar más costos que beneficios. La investigación deja pendiente para estudios futuros el análisis y debate respecto a si la centralización o descentralización asegura una mayor eficacia de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Finalmente, me parece importante concluir retomando la reflexión de Aguilar (2013) en el sentido de que gran parte de los asuntos que se debaten actualmente respecto a la nueva gobernanza pública de la sociedad contemporánea no van a poder ser resueltos si no se vuelve a examinar con seriedad el arreglo y funcionamiento de la administración pública, especialmente los procesos mediante los cuales los directivos del sector público dirigen y coordinan las organizaciones a su cargo. Lo anterior pudiera parece una obviedad, pero como señala el mismo Aguilar (2013) es una obviedad no tan obvia pues no ha sido objeto de estudio y evaluación suficiente.

Referencias

- Aguilar, L. F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Buvinic, M., Morrison, A., y Orlando M. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. *Países de Población*, 11(43), 167-214.
- Chapa, L., y Ley, S. (2015). *Prevención del Delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?* Ciudad de México, México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Congreso del Estado de Nuevo León. (2016). *Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León*. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_prevencion_social_de_la_violencia_y_la_delincuencia_con_participacion_ciudadana_del_estado_de/
- Congreso de la Unión. (2012, enero). *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173127/Ley_gral_prevencion_social_violencia_delincuencia.pdf

- Das, A. (1999). *Socioeconomic development in India: A regional Analysis*. New York, USA: John Wiley and Sons.
- Dror, Y. (1964). Muddling Through, 'science' or inertia? *Public Administration Review*, 24(3).
- Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: a Third Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, (XXVII), 385-392.
- Gobierno de la República. (2014, abril). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014.
- Kingdon, J. (2012). "Agenda Setting". *Public Policy: The Essential Readings*. USA: Pearson.
- Lasswell, H (1951). *The Policy Orientation. The Policy Sciences* (pp. 3-15). California, USA: Stanford University Press.
- Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., & Bushway, S. (1998). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Washington D.C, USA: National Institute of Justice.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C., & Woodhouse, E. (1980). *The Policy-making Process*. Upple Saddle River, USA: Prentice-Hall.
- Moore, M. (1998). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington D.C., USA: (OMS).
- Pasin, J. (2009). *Complejo tutelar y prevención social del delito. Rupturas y continuidades*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE2/Infancia%20y%20control%20social/PASIN.pdf
- Ramírez de la Cruz, E., y Castillo Salas, M. (2017). La política de prevención de la violencia en México. Un análisis desde su implementación en zonas urbanas. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. VI(1). 67-94.
- Ramos García, J. M. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII(194), 33-52.
- Rubio, J., Chavez, M., y Rodríguez, H. (2016). Significados, causas y efectos de la violencia entre las juventudes de Monterrey, Nuevo León, México. *Sociedad y Economía*, (32), 85-106.
- Sampson, R. (2004). Neighborhood and Community. Collective Efficacy and Community Safety. *New Economy*, 11(2), 106-113.
- Sampson, R., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and Violent Crime: A multilevel Study of Collective Efficacy. *Science*, (277), 918-924.
- Simon, H. (1957). *A Behavioral Model of Rational Choice. Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York, USA: Wiley.
- Tittle, C., & Charles, H, L. (1973). Sanctions and Deviance: Evidence and Remaining Questions. *Law and Society Review* 7, 371-379.
- Tonry, M., & Farrington D. P. (1995). Strategic Approaches to Crime Prevention. *Crime and Justice*, (19), 1-20.
- Weissberg, R. P., & Greenberg, M. T. (1998). Prevention Science and Collaborative Community Action Research: Combining the Best from Both Perspectives. *Journal of Mental Health*, (7), 479-492.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston, USA: Little, Brown.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.



Teletrabajo como modelo de política *Top-Down*: estrategia de institucionalización*

Telecommuting as Top-Down policy model: institutionalization strategy

DIANA MILEC CIFUENTES LEITON¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Reflexión

Recibido: 21/02/2018

Revisado: 23/04/2018

Aceptado: 1/06/2018

Resumen

En este artículo se presenta la naturaleza del teletrabajo en Colombia, una estrategia gubernamental de una sola dirección, a saber, gobierno-ciudadanía. Para desarrollar la idea principal de este artículo, en primer lugar, se define lo que se entiende por teletrabajo, política top-down e institucionalización; en segundo lugar, se presenta la versión del gobierno sobre el teletrabajo en relación con el trabajador, extraídos del trabajo investigación macro que sustenta este artículo; y finalmente, se analiza y concluye que el teletrabajo en la realidad colombiana se enmarca bajo concepciones económicas que reconocen solo a algunos de los actores o agentes de la sociedad, en ello se aloja la paradoja del bien social.

El teletrabajo es una forma de organizar el trabajo, que utiliza las Tics como soporte, la información como elemento de gestión laboral, elementos que permiten que la distancia del centro físico del trabajo. Su fomento se caracteriza como modelo de política top-down, puesto que se observa un diseño dirigido por el gobierno, pero sin interlocución de grupos sociales, lo que a su vez constituye una estrategia de institucionalización para la reproducción de realidades en el mundo del trabajo.

Palabras clave: Teletrabajo, Políticas públicas, Gobierno, Institucionalización, Modelo de política Top Down.

Abstract

This article presents the nature of telecommuting in Colombia, a one-way government strategy, namely, government-citizenship. To develop the main idea of this article, first, it defines what is meant by telecommuting, top-down policy and institutionalization; Second, it shows the results of the government's version about telecommuting in relation to the worker; And finally, it is analyzed and concluded that telecommuting in the Colombian reality is framed under economic conceptions that recognize only some of the actors or agents of society, in it resides the paradox of social good.

Telecommuting is a way of organizing work, which uses the information and communication technologies (ICTs) as support, information as an element of labor management, elements that allow distance from the physical center of work. Its promotion is characterized as a top-down policy model, since it is a design government-led, but without interlocution of social groups, which in turn constitutes a strategy of institutionalization for the reproduction of realities in the world of work.

Keywords: Telecommuting, Public policies, Government, Institutionalization, Top-Down policy model.

* Este artículo surge de la investigación de maestría denominada "Caracterización del teletrabajo desde versiones de integrantes del gobierno, empleadores y teletrabajadores: una aproximación psicosocial". Elaborado por la autora del artículo para optar al título de Magister en Psicología. Universidad del Valle, Instituto de Psicología. 2016.

¹ Docente auxiliar, Departamento de Administración y Organizaciones, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Psicóloga, Universidad del Valle, Colombia, Magister en Psicología, Universidad del Valle, Colombia. Investigadora, Grupo de Investigación "Gestión y Políticas Públicas" Categoría A Colciencias, Investigadora, Grupo de Investigación "Psicología organizacional y del trabajo" Categoría A Colciencias, Universidad del Valle. e-mail: diana.milec.cifuentes@correounivalle.edu.co

Introducción

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la actualidad son mediadoras en las relaciones sociales y laborales, se han tornado una necesidad en nuestra cotidianidad para la resolución constante de problemas de cualquier magnitud y envergadura. Es en este contexto donde se imbrica una forma de organizar el trabajo, de orden global denominada el teletrabajo.

En Colombia el teletrabajo entró en la agenda pública en 2008, cuando oficialmente el Congreso de la República dictó la Ley 1221 de 2008 que lo promueve y regula “como un instrumento de generación de empleo y autoempleo” (p. 1), así en dicho documento se reconocen algunas de las modalidades de trabajo en relación de dependencia con las que se puede teletrabajar, pero se queda entonces sin cobijar el teletrabajo en una relación contractual de trabajo independiente. En dicho documento, se reconoce también la tipología del teletrabajo por el tiempo invertido en días y el espacio físico concreto en el que se pueden realizar las jornadas de trabajo, por lo tanto, otras cantidades de tiempo invertido se quedan por fuera del abrigo de la Ley, así como las espacialidades no territoriales a las que se accede cuando las TIC son el soporte del trabajo.

En esta Ley, el gobierno nacional señala claramente las entidades y organismos que deberán apoyar el diseño de la “política pública de fomento al teletrabajo”, aclara que este documento deberá ser específico en los componentes de “Infraestructura de telecomunicaciones, Acceso a equipos de computación, Aplicaciones y contenidos, Divulgación y mercadeo, Capacitación, Incentivos y Evaluación permanente y formulación de correctivos cuando su desarrollo lo requiera” (p. 2), pues bien, se deja de lado entidades, grupos y organismos que coadyuvan a la regulación como lo son los sindicatos de trabajadores, ARL, universidades, entre otros, de esta manera los componentes se ampliarían a reconocer a quiénes hacen parte de dicha dinámica de trabajo. Así pues se crearía una Red de fomento al Teletrabajo sesgada con la participación de

solo algunos de los actores, incluyendo el sector empresarial privado.

Se desarrolla en esta Ley, el principio de inclusión a población vulnerable, la premisa que subyace a esta intención es la accesibilidad de un trabajo que tiene como soporte la internet y que las personas tienen ya a disposición fácilmente. Aclaran que las garantías laborales no deberán ir en contra de lo estipulado en Colombia desde el trabajo digno contemplado en Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social y otras reglamentaciones previas. Finalmente, se obliga al empleador a reportar al gobierno el ingreso a su empresa de trabajadores bajo esta forma de organizar el trabajo. Estas últimas cuestiones se reglamentan en el 2012, mediante el Decreto 884, con el que “se regulan las condiciones laborales especiales que regirán las relaciones entre empleadores y teletrabajadores” (p. 1).

El gobierno, como se observa, se ha encargado de diseñar en la agenda una estrategia de fomento del teletrabajo que pretende ser incluyente y respetuosa de los derechos del trabajador; desde el plano formal y legal es pues un tema medianamente bien pensado, por lo menos, bien intencionado, sin embargo, desde lo real, es una estrategia que carece de sentido cuando se halla que no se reconoce lo que en realidad es el teletrabajo para quienes deben desarrollarlo y para quienes hacen parte del entorno del trabajador. Esto se encuentra al plantear el objetivo de la investigación: identificar las características del teletrabajo según las versiones de integrantes del gobierno, empleadores y teletrabajadores, desde una lectura psicosocial.

Continuando con el hallazgo con el discurso del gobierno, se afirma que este hecho fáctico de “omisión” hace que el movimiento del organismo público, del gobierno propiamente dicho, sea leído como una dinámica de institucionalización de una forma de organizar el trabajo que por naturaleza es flexible, pero que significa para el gobierno y sus indicadores de gestión una buena manera de alinearse y cumplir con el Plan de Desarrollo planteado por dos periodos administrativos. Es pues la oportunidad para apropiarse

de una forma que tuvo el trabajador para escapar de la realidad laboral cotidiana, para liberarse de algunas lógicas empresariales.

Lo discutible de esta lógica de institucionalización (como la llamaría De Certau, 2000), es la posición que ocupa el tomador de decisiones y en la que se ubica a quien hace parte de la cotidianidad del teletrabajo. Además de las justificaciones que construyen la dinámica de construcción de la política, con la que se crean roles en la vida cotidiana y una tradición legitimada en un universo simbólico del cómo son (o deberían ser) las interacciones sociales. Se trata de la relación que existe en el pensamiento y la realidad subyacente (Scheler, citado por Berger y Luckmann, 1999). Se plantea entonces en este documento dicho proceso de institucionalización mientras se pone en cuestión la vía *top-down* para el ejercicio de política pública.

El campo de estudio del teletrabajo en Colombia se presenta con grandes retos para las ciencias sociales, especialmente para la psicología organizacional y del trabajo. Como se podrá observar, su desarrollo se encuentra en el marco legal, en la implementación de las directrices derivadas de este y el en diseño de políticas que fomenten esta forma de organización laboral en el país. El tema logró que el legislador lo tuviera en cuenta para así tener un respaldo jurídico, esto obedece primero a que el teletrabajo es una tendencia mundial y a que su implementación tendría implicaciones socioeconómicas positivas para el país, segundo, el acceso a internet y a artefactos tecnológicos en el país ha aumentado en las últimas dos décadas.

¿Qué es el teletrabajo?

El término “teletrabajo” ha sido definido de diferentes maneras por diversas entidades y organismos. En Colombia Teletrabajo ha sido definido en la Ley 1221 de 2008 como:

Una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remunera-

das o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación— TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo. (Ley 1221 de 2008 p.1)

El decreto 884 de 2012, que reglamenta la ley anterior, lo define como:

Una forma de organización laboral, que se efectúa en el marco de un contrato de trabajo o de una relación laboral dependiente, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación -TIC-para el contacto entre el trabajador y empleador sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo (p.1).

Las diferencias entre ambas definiciones residen en el reconocimiento de la modalidad de contratación que el Estado reconoce cuando habla de teletrabajo; en la Ley se reconoce que puede presentarse en una relación dependiente o independiente respecto del empleador, mientras que habla sobre el teletrabajo solo en la relación de dependencia. La semejanza se encuentra en que primero, existe una distancia del centro principal de operaciones (empresa) y segundo, existe la mediación de las TIC para realizar el trabajo.

Estas definiciones, que se destacan desde la visión colombiana y su normatividad, no difieren mucho de las definiciones dadas por otros autores en diferentes latitudes como Argentina, Brasil, España, etc. Sin embargo, autores como Buira (2012) enfatiza que la distancia como:

...característica del teletrabajo hace que se diferencie de otros tipos de trabajo virtual (e-trabajo) en los que el trabajador no puede retirarse o distanciarse del centro de trabajo, a pesar que necesite equipos informáticos y de comunicaciones para realizar su actividad laboral¹ (Cifuentes, 2016 p. 59).

Bustos (2012), muestra que una característica del teletrabajo que subyace cuando se habla de las TIC, es el manejo de información en la actividad laboral, ella la denomina como “materia prima” en el teletrabajo.

A partir de lo anterior en este artículo se entiende el teletrabajo como una forma de organi-

¹ Buira (2012) ejemplifica con un controlador aéreo, quien necesita la informática y las comunicaciones como base de su trabajo, pero no puede realizar su trabajo desde un lugar que no sea el aeropuerto.

zar las actividades laborales, a distancia del centro físico de trabajo, y que tiene la internet como soporte para la gestión laboral pues de un lado, articula la infraestructura física necesaria para el trabajo y de otro lado transporta el principal insumo de trabajo: la información.

Organizar el trabajo teniendo en cuenta la distancia, pone de manifiesto la noción “espacialidad”, que según Chanlat (1994), remite a lugares que constituyen la geografía personal y social de los individuos. Por un lado, “espacio” en el estricto significado de la palabra es territorialidad (espacio físico), en este caso, el lugar donde se realiza la actividad de trabajar², y por otro lado, al espacio virtual o digital que permite el flujo de información, organizado así para trabajar y permitir la existencia misma del rol de trabajador.

Malvezzi (1998) menciona que, en el contexto globalizado, la distancia se acorta por el poder de las “infovías electrónicas” que permiten que eventos distantes (personas, información, entre otros) viajen para interactuar como si estuvieran cerca físicamente; en este sentido, el lugar, afirma el autor, se comprime para existir en dimensiones “despreciables”, así existe “la posibilidad de transformar diversos aspectos de la realidad en información, para poder manejarla como tal” (p. 9). En este mismo contexto, el tiempo se presenta como un elemento fundamental de análisis. Según Malvezzi (1998), el tiempo es comprimido -al igual que el espacio- por el hecho de poder acceder, procesar y enviar datos más rápido, sin tener la necesidad de desplazarse físicamente o de tener contacto físico para lograr que el dato llegue a su destino.

Según Iparraguirre y Ardenghi (2003) la temporalidad es la noción de tiempo que tiene el individuo, derivada de la experiencia del tiempo mismo -es decir, no es una experiencia *a priori*³- y situada en un contexto socio-histórico identificable. Como noción, fue estudiada por Heidegger en 1927 en su obra “el ser y el tiempo”, en ella el autor piensa el ser y su relación con el

tiempo tratando de comprender la existencia, el “ser ahí” (“poder ser”). La temporalidad explica el dinamismo del “ser ahí” y la posibilidad de “ser en el mundo”, se emplea tiempo para comprender la proyección del sentido de ser, pero temporalidad y tiempo son nociones diferentes. El tiempo es el “*aspecto fenoménico que revisita la temporalidad*” (Heidegger, 2008 p257), la temporalidad del “ser ahí” desarrolla el “contar el tiempo”, resulta de la experiencia del tiempo y su comprensión.

Lo anterior indica que la espacialidad y la temporalidad, al alterarse con las tecnologías de la información, se convierten en categorías básicas (por estar en la base) inherentes al teletrabajo y con ello de la experiencia humana en el contexto de la globalización, en este sentido se proponen en esta investigación como aspectos que cualifican el teletrabajo.

En el contexto laboral la comunicación y ejecución de aplicaciones de forma remota en ambientes cliente-servidor y/o cliente-web es posible a través de internet. Se entiende una diferencia no sutil entre “internet” y “web”. En el sentido de Evans (2011), internet es “una capa física o la red compuesta de *switches*, *routers* y otros equipos” (p5) cuya función principal es “transportar información de un punto a otro, de manera veloz, confiable y segura” mientras que la web es “una capa de aplicaciones que opera sobre la superficie de Internet” (p5) cuya función principal es “proporcionar una interfaz que permite utilizar la información que fluye a través de Internet” (p5). Por lo anterior, se especifica que internet (con los artefactos que lo posibilitan) se presenta como soporte en la dinámica trabajo-trabajador.

Otras cuestiones que, a partir de esta investigación se pueden contextualizar cuando se habla de teletrabajo se relacionan con ¿Dónde se realiza el trabajo? ¿Cuánto tiempo se dedica al trabajo? ¿Cuál es la forma comunicativa en el trabajo? ¿Qué tipo de vínculo contractual se establece?

² En la época industrial este espacio estaba claramente definido y situado, era la fábrica (o empresa), en la actualidad por la cualidad de trabajo a distancia pueden ser otros espacios, el más común reportado por la literatura es la casa, pero centros comerciales, centros de telecomunicaciones, entre otros, también hacen parte.

³ Lo mismo sucede con la espacialidad.

Tabla 1. Tipologías de teletrabajo

¿Dónde se realiza el trabajo?	¿Cuánto tiempo se dedica al trabajo?	¿Cuál es la forma comunicativa en el trabajo?	¿Qué tipo de vínculo contractual se establece?
Teletrabajador autónomo: desde el domicilio del trabajador, en la mayoría se deben cumplir con reuniones en la sede de la organización, según programación (Yacopino, 2013; Libro Blanco del Teletrabajo, 2013; Saco, 2006; Gallusser, 2005; Ochoa, sf; Ley 1221/2008).	Teletrabajadores marginales: la frecuencia o la regularidad es insuficiente para que el teletrabajo se convierta en un aspecto rutinario de su forma de trabajar (Yacopino, 2013).	“Online”: hace uso de las telecomunicaciones para recoger las especificaciones de la actividad productiva al tiempo que la empresa monitorea su conexión (Yacopino, 2013).	Teletrabajo en relación de dependencia (tipo empleo): Prestación personal del servicio, remuneración y subordinación.
Teletrabajador móvil o itinerante: desde dispositivos móviles, sin tener un lugar físico definido para la actividad productiva (Yacopino, 2013; Libro Blanco del Teletrabajo, 2013; Saco, 2006; Ochoa, sf; Ley 1221/2008).	Teletrabajadores sustanciales: teletrabajo es regular y frecuente, por lo cual se ha convertido en un aspecto rutinario de su forma de trabajar. Las oficinas de la empresa se siguen considerando como el lugar de trabajo principal, pero también se ha creado una rutina de trabajo en casa (Yacopino, 2013)	“Offline”: desarrolla su actividad sin enlace informático directo con la computadora central de la empresa, en un momento acordado hará llegar el producto o los datos de la actividad productiva a la empresa (Yacopino, 2013).	Teletrabajo independiente: el trabajo es realizado por cuenta propia, las herramientas de trabajo son del trabajador, el producto del trabajo es directamente para el público, el horario de trabajo es establecido por el trabajador.
Teletrabajador suplementario: distintos días de la semana entre la empresa y la casa del trabajador (Libro Blanco del Teletrabajo, 2013; Gallusser, 2005; Ochoa, sf; Ley 1221/2008)	Teletrabajadores primarios: Son teletrabajadores full-time para quienes el teletrabajo se ha convertido en su única forma laboral (Yacopino, 2013).		
Telecentro: espacios dotados de TIC, muebles y enseres para que cualquier teletrabajador realice su trabajo (Yacopino, 2013)			

Fuente: Cifuentes (2016 p. 62).

(Tabla 1), al resolver estas preguntas se caracteriza el teletrabajo como forma organizativa, en mundo global con dinámicas de búsqueda de flexibilidad.

¿Qué se entiende por políticas públicas?

La ciencia de las políticas públicas es un campo académico que emerge en los Estados Unidos en 1952 cuando Lasswell escribe el primer tratado sobre política pública que abordó la temática (*public policy*). Centrada en la relación Estado-nación y la mejora de respuesta del Estado a las demandas y requerimientos de la sociedad. Trajo discusiones y debates permanentes frente al gasto público y al tipo de leyes que resuelven los problemas desde el poder ejecutivo. Como campo disciplinar puede ser más o menos restringido, según el punto de vista de la escuela o paradigma teórico que la interprete. Wildavsky

es el principal autor de la teoría de la implementación de las políticas públicas, para él la política pública tiene como objetivo metas externas a la acción gubernamental es por ello que la administración pública no es sinónimo de políticas públicas. Hecko y Wildavsky (1975) la definen como “*Acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma*” (pxv). En la definición de políticas públicas es muy común señalar que la acción de gobierno es con un propósito o meta, aparece la relación medios fines, el gobierno es el medio y existirían objetivos de la política.

Peters (1982) la define como “*Conjunto de las actividades de las instituciones del gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigidos a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos*” (Citado por Pallares, 1988 p142), esta definición se diferencia de la anterior en el reconocimiento que el gobier-

no puede actuar directa o indirectamente en las cuestiones de políticas públicas.

Meny y Thoenig (1992) la definen como “*la acción de las autoridades públicas en el seno de una sociedad son las políticas públicas*” (p9), “*programa de acción de una autoridad pública*” (p9). A partir de esta definición se puede decir que el objetivo de la ciencia política es el estudio del poder en la sociedad, mientras la política pública se plantea qué hacer con el poder del Estado desde el punto de vista programático, no desde el punto de vista de conservación del poder.

Según Muller y Surel (1998) “*es el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político administrativos coordinados a través de objetivos explícitos*” (p13). Según Salazar (1995) “*Son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*” (p67). Visión clásica que considera la perspectiva de Lasswell. Para Vargas (1999) “*es el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del Régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables*” (p57). Este es un tema que acude al incrementalismo o al hacer manejable los problemas sociales.

Finalmente, para Roth (2006) “*Es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*” (p27). Esta es la concepción de política pública con la que se trabaja en este artículo, de esta manera se analiza lo que el Estado considera “deseable” en sus objetivos, los medios y acciones que usa y los resultados que ello conlleva.

En este mismo sentido, se expresa que Lowi (1972) realizó una clasificación de política pública que es muy utilizada para el análisis de política pública, este autor dice que éstas pueden ser

hegemónicas o *top-down* (de arriba-abajo), que se definen como la implementación de una decisión por las unidades administrativas correspondientes, cuando estas pudieron no ser partícipes en el diseño de dicha decisión. Es decir, que se torna en forma de órdenes desde escalones superiores en la línea jerárquica organizacional. Lo contrario serían las políticas *bottom up* (de abajo-arriba) transaccionales o negociadas por intereses, en donde el centro de la política es la evaluación, y no quién la diseña. Estas son las dinámicas de análisis de política que se articulan al análisis del teletrabajo en este artículo.

¿Qué se entiende por institucionalización?

Para Berger y Luckmann (1999), la institucionalización se relaciona con procesos de habituación y tipificación, es decir, con procesos de repetición que son reconocidos y ejecutados en una sociedad sin detenimiento de su origen. Según estos autores, “toda actividad humana está sujeta a la habituación” (p.74), por lo que “Todo acto que se repite con frecuencia, crea una pauta que luego puede reproducirse con economía de esfuerzos y que *ipso facto* es aprehendida como pauta para el que la ejecuta» (Berger y Luckmann, 1999 p. 74). Esta aprehensión es importante en el proceso de institucionalización porque significa la interiorización de una pauta de actuación en una persona sin que esta haya participado en el proceso de tipificación, además de la certeza que esta pauta puede ejecutarse de nuevo. Psicológicamente, aclaran Berger y Luckmann (1999), el proceso de habituación restringe las opciones posibles en una realidad compleja como la nuestra, así no habrá necesidad de volver a pensar cuestiones a las que ya nos habituamos. Esta restricción y conducción a la acción, muestra que la institucionalización tiene un carácter controlador, es decir, cuando una actividad humana ha sido institucionalizada, es ya una acción humana sometida al control social.

En este sentido, desde De Certau (2000), la institucionalización sería una estrategia, solo po-

sible cuando existe “un sujeto de voluntad y de poder susceptible de aislarse de “un ambiente” (p. XLIX), calculando lo que puede hacer con lo que pasa en dicho ambiente; ejemplifica este proceso claramente con la forma de actuar desde la racionalidad científica, económica y, para lo que nos convoca en este artículo, la racionalidad política.

La institucionalización es un proceso mediante el cual se objetivan situaciones en el mundo social, y estas se incorporan en las dinámicas de los ciudadanos de un país por una vía jurídico-legal. Implica el reconocer que existe una realidad objetiva que crea otras realidades aceptadas como independientes de nuestra voluntad y pueden llegar a ser únicas. Como correlato de la acción de las instituciones permite la extensión e imposición hacia las conductas de los individuos (Berger y Luckmann, 1999), es pues un ejercicio de poder (Foucault, 1976) que puede ser sutil, pero que nos ubica en un mundo con dinámicas sociales complejas.

La institucionalización se trata entonces de un proceso preformativo, en este caso, desde el Estado en acción, o como lo menciona Araujo (2009) un proceso que contribuye “a la conformación de las figuras ideales sociales que desde el Estado se ofrecen a los individuos, participando así en la definición del modelo de sujeto social legítimo y deseable” (p. 13). Los documentos escritos desde la dimensión jurídica son una forma de la objetivación de las prácticas del teletrabajo, desde los cuales se puede anticipar incorporación de usos y costumbres en el mundo del trabajo, con una forma de organización laboral que en Colombia se relaciona con la disminución del índice de desempleo. Aunque Araujo (2009) es clara cuando menciona que no se trata del escrito en sí, si no de los procesos de recepción de dichos textos de acuerdo con el contexto que los recibe.

Finalmente, se puede decir, de la mano de O'Donnell (2004), que la institucionalización debe

extenderse como un proceso de reconocimiento de los actores que hacen parte de una dinámica en cualquier sector, en una relación de equilibrio del poder. Para este autor la institucionalización es entonces significado de “supremacía de la coerción” (p. 18). Para Zamorano (2010) esta supremacía estaría revaluada, puesto que se trata ya de una visión clásica del Estado, que ya no existe pues la relación Estado-nación ha sido reemplazada por dinámicas en donde diferentes grupos hacen parte de las labores del Estado moderno, tejiendo relaciones específicas como Estado-mercado, Estado-individuo, etc. No se trata entonces, solamente, de una supremacía sino de una objetivación de una expectativa de un orden social diferenciado por la necesidad de la convivencia humana o “despersonalización de lo personalizado” (p. 900).

Unidireccionalidad como accionar en el teletrabajo

El gobierno concibe el teletrabajo como una “tecnología, más allá del *hic et nunc*” (Isla, 2015)⁴, con la que el país puede alcanzar inserción en dinámicas de mercado globales. El significado del teletrabajo –como forma de organizar el trabajo– para el gobierno⁵, se relaciona con implicaciones económicas y jurídicas, que se valoran porque representan ventaja en productividad y competitividad, además de rentabilidad para las organizaciones empresariales del país; significa el reto de “sostenibilidad” del trabajador, es decir, el surgimiento de una cualidad que el trabajador actual debe poseer para mantenerse en el mercado laboral, para uno de los integrantes del gobierno “En sí el significado del teletrabajo, ya sea por prestación de servicios o como empleado, es realizar el trabajo mediado por la tecnología”.

El gobierno considera que, en el teletrabajo, como actividad basada en las TIC, existe la posibilidad y la necesidad, por parte del empleador, de control del trabajador a través de las tecno-

⁴ Conversación personal, Universidad del Valle, 2015.

⁵ Por ello se precisa que el lector acuda a ellos *in extenso* para profundizar, puesto que aquí se tocarán los puntos más relevantes.

logías de información, teniendo esta premisa el sustrato de la “deshonestidad” latente por parte del empleado en la relación laboral. Se evidencia una idea de interacción social y de concepción clásica del trabajo, para una forma de organizar el trabajo que ya no es clásica. De otro lado, uno de los entrevistados menciona “con el teletrabajo te puedes aislar totalmente y perder toda esa interacción que tienes con la gente, por ello, lo más recomendable es tener un balance y poder ir unos días a la oficina y otros días quedarte en casa (teletrabajo suplementario)”, con lo que el gobierno reconoce que, las relaciones familiares tienen riesgo de lesionarse ante el hecho de que el trabajador no conozca cómo administrar la estancia en internet y el uso de las TIC, lo que pone en evidencia el conocimiento que tiene el gobierno de las características del teletrabajo como trabajo flexible. Pero esta cuestión no es susceptible de norma, quedando como responsabilidad individual.

El éxito del teletrabajo, según el gobierno, está dado en la medida que en la relación empleado-empleador exista confianza, es decir, que tanto jefe como empleado sepan que los une únicamente la producción. Este “pre-texto” de encuentro hace, según el gobierno, que todo sea más fácil para las partes pues habrá mayor concentración del trabajador, no habrá mucha papejería, habrá menor atención a cuestiones externas al trabajo como “contestar una llamada”, se dedicará mayor tiempo a la familia y vecinos. Lo que hace que el gobierno caracterice al teletrabajo como “libertad”, autonomía en la toma de decisiones y mayor número de contactos, así como tiempo.

De otra parte, la “casa” es el único lugar que el gobierno reconoce en la dinámica del teletrabajo. Un lugar físico al que acude el trabajador para trabajar, pero desconoce jurídicamente, otros lugares físicos donde este puede realizarse (Tabla 1). Estar en este lugar se convierte en un elemento discursivo del gobierno para argumentar el equilibrio entre la vida familiar y laboral, discursividad que da por hecho una tensión en

estas dos esferas de la vida del trabajador, una tensión clásica reportada ampliamente por la literatura especializada. Ha de anotarse que, también existe otro lugar para teletrabajar, que no es físico sino virtual, en el que se aloja en realidad la ejecución de funciones laborales, el cual no está regulado⁶, y es en este lugar donde se establecen comunicaciones, funciones y procesos laborales, relaciones, controles, poderes, etc.

Para el gobierno el teletrabajo implica rutinas de manipulación de software, computadoras, internet (esto es precisamente lo que permite trabajar a distancia), para ello se debe contar con competencias tecnológicas, esto comprende la posibilidad de realización de actividades que no son las laborales (como las hogareñas, familiares o de ocio) en el tiempo que está estructurado para ello, al respecto, un entrevistado del gobierno menciona que “Otro tema es la administración del tiempo. Una persona que no está bajo vigilancia de su jefe directo, es decir, es independiente en sus horarios, manejar su tiempo se le convierte en algo muy difícil. Cuando una persona no logra manejar sus horarios puede afectar mucho su desempeño como teletrabajador”. Contribuyendo pues a la revitalización de lo humano del trabajador y su libertad, aunque la forma de gestionar el teletrabajo cuando no se está en la organización exija entonces características como “auto-disciplina”, “auto-regulación” y “trabajo por objetivos”, todas en el marco de una redefinición de prácticas para la producción de bienes inmateriales (Hardt y Negri, 2000).

Finalmente, un entrevistado menciona que “el gobierno propuso la ley, el decreto, la normatividad, en general, y ahora hay que sensibilizar y proyectar al país como pionero en esta modalidad de trabajo, tenemos con qué porque el MinTic (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia) con sus estrategias de cobertura y acceso a las tecnologías y a internet está interviniendo y a un mediano plazo”, lo que indica que el posicionamiento del gobierno considera la regulación del teletrabajo como la promulgación de buenas

⁶ Ni para el teletrabajo, ni para el transporte como en el caso de la movilidad en Uber, por ejemplo.

prácticas que debe procurar el empleador, y también como una estrategia para aportar a la disminución de la tasa de desempleo del país, materializada por el sector empresarial. Se fomenta una forma de organizar el trabajo, que es flexible, y que por ello dará la libertad y la autonomía al trabajador, un sujeto que, como se observó, se concibe sin acción, pero se revitaliza como un objeto de control.

Discusión

Como se observó, el teletrabajo es concebido por el gobierno como una estrategia para una política social, centrada en el mundo del trabajo. Estrategia elaborada por el gobierno y aterrizada a este mundo laboral por las organizaciones empresariales del país. Considera que tiene efectos positivos sobre el trabajador, pues le devuelve la libertad, tanto de decisión como de manejo de su tiempo.

Es una política que incide en la vida cotidiana del trabajador, sin centrar ahí su objetivo. Se trata pues de una realidad que “un otro” ordena, dejando sin margen de decisión a la persona núcleo receptora de la política. La vida cotidiana, afectada por la reglamentación, es, como lo menciona Berger y Luckmann (1999), “la suprema realidad” (p39). Si mediante norma se afecta la vida cotidiana, se afecta la realidad social de la clase trabajadora, en este caso.

El fomento de la política muestra un paisaje de trabajo “ideal” que juega con el anhelo del trabajador de liberarse del yugo de su empleador, como lo menciona uno de los teletrabajadores entrevistados “pero uno también acepta si juega ese juego... Estar en la casa por menos dinero, más horas de trabajo ¿a cambio de qué? De evitar el desgaste del jefe respirando en la nuca, unas por otras...”.

Epistemológicamente, se trata de un discurso propio del Estado moderno, la promesa de la libertad de la modernidad, que desde el arte fue representada por Da Vinci en el “hombre de Vitrubio”. Dicha libertad fue buscada por el trabajador para huir de maltratos, abusos y coerción de parte de su jefe, y fue encontrada con el tele-

trabajo. Pero al ser el teletrabajo normativizado, la empresa -vía gobierno- se apoderó de su dinámica para conducirlo a bien de una economía nacional, misma que arrastra la vida social y psicológica de quien en verdad la vivencia cotidianamente.

Al querer escapar del dominio del jefe y la estructura física de la empresa (tradicional), el trabajador encuentra en el teletrabajo esta “táctica de quiebre” como la llamaría De Certau (2000), que es reconocida por el gobierno y se institucionaliza, con el objetivo de brindarle garantías como trabajador, pero que, por sus omisiones, termina poniendo al estado como verdugo de sus propios ciudadanos.

Si se fomenta una forma de organizar el trabajo que es ideal desde el papel, pero que en la realidad es compleja por su naturaleza flexible, deslocalizada y relocalizada (como lo dirían Hardt y Negri, 2000) estamos pues ante una “zona limitada de significado” (Berger y Luckmann, 1999 p. 43), en la que se desvía la atención de la vida cotidiana y cuando cae el telón los teletrabajadores están solos en una sociedad anónima, en la que la interacción no tiene un “cara a cara”, así lo menciona uno de los teletrabajadores entrevistados “En redes sociales uno puede estar todo el día, comunicándose con las personas en chat, por Skype, pero después cada uno se va por su lado y ¡ya!, y entonces ¿Yo dónde generé redes?...las reales...” . Este anonimato dependerá del grado de experiencia que se tiene con el otro y también de la importancia que el otro represente, esa es una discusión que quizá se impregna del individualismo propio que busca el sistema capitalista en la posmodernidad.

Esta es una manera de ingresar el teletrabajo a un sistema de mercado con el que se generaliza la producción, la mano de obra colombiana tanto interna como externamente. Es una lógica de la acción racional política en la dinámica del gobierno para mantener una economía formal, y con ello, indicadores en la acción social que impactan en el trabajador, pero no por una atmósfera que este haya pensado, sino por una atmósfera que le intoxica.

El modelo de política usado para el teletrabajo es el tradicional, el que ejerce un gobierno estado-céntrico, el modelo *Top-Down*, un esquema de administración pública territorial tradicional en el que lo espacial solo es local, regional, nacional, pero que no se actualiza para reconocer que con la globalización hay otros lugares/espacios sobre los que se debe regular, sobre los que se debe realizar una transformación fáctica, como una dinámica de hechos, capacidades y de potencialidades para que lo geoespacial sustituya la vieja lógica y la vieja arquitectura de subordinación.

Se propone entonces relaciones dialógicas que permitan que el aparato gubernativo no opere desde el desconocimiento, o peor aún, desde la negligencia, sino desde la argumentación del “conocimiento de causa” de un diagnóstico de la situación problemática y su estado deseable. No basta, como lo menciona O'Donnell (2006), con institucionalizar para amparar pues se cae en legalización, sino en comprender para proteger los derechos de los ciudadanos para tener coherencia con principios de democracia, que determinan la existencia de un verdadero *Accountability*. Frente a este punto, también se hace el llamado al reconocimiento de facto del multilateralismo, en la medida en que los tratados internacionales habilitan relaciones laborales (y otras) con las que se podría lesionar a los ciudadanos colombianos, es una geografía más amplia que se relaciona con lo económico, pero también con lo social y laboral específicamente, que aportaría a la política pública en mención.

De la mano de Ramió (2001) se podría decir que la misión los *policy makers* frente al teletrabajo sería buscar el equilibrio entre lo que demanda el Estado y el modelo, este equilibrio no está solo en el burocratismo o en la “nueva” gerencia pública sino en modelos “autóctonos”, como él les llama, que permitan conciliar las necesidades de este Estado con las dimensiones sobre las que quiere trabajar para lograr bienestar en la relación Estado-ciudadano.

Con la promesa de modernización del Estado y sin analizar las formas propias de teletraba-

jar, se entraría en implicaciones que le costarían mucho a la administración pública, puede ser un modelo rentable en términos económicos y vehicularía procesos de competitividad, pero a nivel social podría propiciar la precarización laboral con los coletazos que ya ha traído la tercerización.

Conclusiones

Analizar el proceso de construcción de la política pública de fomento al teletrabajo permite, como lo menciona Roth (2006), comprender el Estado y sus acciones. Centrarse en el mundo del trabajo, en la relación persona-trabajo, permite hacerle “zoom” a hechos concretos de la realidad social intervenidos por las dinámicas de gobiernos y administraciones públicas.

Con la estrategia de institucionalización, se puede decir que la generación de empleo –en sus diferentes formas- es un factor que el gobierno reconoce fundamental en la dinamización de la economía, con lo que en Colombia, para el mediano y largo plazo, se producirán efectos en materia productiva, estrategia que pone de manifiesto el enfoque de política que Mazmanian y Sabatier (1981) denominan *top-down*, pues en la actualidad desde el gobierno se dan lineamientos para responder a las demandas de la sociedad.

Con la estrategia de institucionalización, se puede decir que la generación de empleo –en sus diferentes formas- es un factor que el gobierno reconoce fundamental en la dinamización de la economía, con lo que en Colombia, para el mediano y largo plazo, se producirán efectos en materia productiva, estrategia que pone de manifiesto el enfoque de política que Mazmanian y Sabatier (1981) y Lowi (1972) denominan *top-down*, pues en la actualidad desde el gobierno se dan lineamientos para responder a las demandas de la sociedad.

Encontrar ejercicios *top-down* de un Estado en sus políticas sociales, es encontrar la velocidad de las prácticas, respecto de la teoría, pues es observar la aplicación de la teoría política clásica en problemáticas de una sociedad postmoderna. Contemplar dos de las dimensiones (económica

y jurídica) en una política nacional permite mostrar la intensión de la misma, y obviamente, la negación de otras como la psicológica o la cultural, que son constituyentes de una política social.

Las interacciones sociales cotidianas del trabajo, quedan bajo la premisa de la vigilancia, que es líquida (Bauman y Lyon, 2013), imperceptible y continua, por el cuerpo mismo que brindan las TIC. Así el jefe no perderá su rol tradicional de control en el contexto de un trabajador que quiso escapar de las dinámicas en el centro de trabajo tradicional. Es pues una lógica institucionalizante la de la política que regula solo algunos de los aspectos sociales y que mantiene las relaciones de poder hegemónico, propias del capitalismo.

La lógica *top-down*, preserva el *statu-quo*, pero congela el análisis de prácticas devenidas de las revoluciones científicas, una de ellas la informática, que como realidad inminente y continuamente cambiante, es transversal en la vida humana, por lo cual debe considerarse en las políticas relacionadas con el mundo del trabajo. El mundo informático propicia lugares virtuales, que siguen siendo lugares reales para el teletrabajador, en el sentido de ser un lugar al que se acude para la gestión laboral. Es un mundo que el gobierno desconoce en su existencia, pero no en sus consecuencias, pues en la regulación se establece el teletrabajo suplementario (ver figura 1) como forma de contribuir al no aislamiento laboral. Reconoce las características de la informática en el trabajo productivo: menor costo, eficiencia, innovación, productividad, etc.

El teletrabajo se puede leer como una estrategia de institucionalización cuando, en la dialéctica de las relaciones de poder, el trabajador es sujeto de control y no un sujeto de acción, cuando su realidad y su cotidiano no se comprenden, pero aun así, en nombre de la normativización se desconoce su fuerza social. Esa “actitud natural” de cuidado del derecho al trabajo digno, por parte del gobierno, afecta el transcurrir de la vida de las personas trabajadoras, sin que siquiera ellas hubiesen sido partícipes de ello, fueron implicadas mas no agentes del diseño.

Con esta institucionalización el trabajador no

se liberó, solo se incorporó a una dinámica laboral en la que el control es imperceptible, es esto un elemento más para indicar el fracaso de la promesa de la modernidad. Con esta forma de diseñar política, en la que solo se regulan algunos tipos de teletrabajo, la lectura inversa, o complementaria, muestra una omisión que pone como único responsable al trabajador cuando teletrabaja en una relación de trabajo independiente, móvil, entre otros.

Con la visión de fomento no se lleva la realidad del teletrabajo a un estado deseable, solo se prolifera como una forma de organización laboral que precariza tanto el trabajo como la vida en sociedad, resultados que no deberían resultar de la actividad del Estado. El solo intento de coordinar para proteger derechos, ha vendado los ojos del Estado, pero desde la investigación, como lo dice Roth, (citando a Friedberg) es posible que el nivel de regulación propio del Estado pueda salir a flote, con la investigación se espera que no se cristalice el teletrabajo, sino que se comprenda que ese era un “momento” del Estado en aquella dinámica, que fue secundada por una verdadera coordinación entre sus actores.

Los anteriores son aspectos que hacen que no se haya llegado con la política pública del teletrabajo a un estado deseable de la problemática, la regulación normativizada tiene vacíos estructurales que obedecen a la falta de investigación y reconocimiento de lo que implica esta dinámica de trabajo. No debe ser entendida entonces bajo el eufemismo del argumento de política pública social, puesto que juega con una noción de vida cotidiana perfecta, en el aquí y el ahora, sin que medie la pregunta por la comunidad y las dinámicas propias de interacción social. Finalmente, se cierra con una pregunta ¿Cómo desde la academia se contribuye a transformar los procesos de institucionalización actuales del gobierno colombiano?

Finalmente, se puede decir que existen escasos estudios que muestren aspectos como implicaciones sociales o psicológicas para el trabajador y su vida cotidiana, análisis de costes en este mismo sentido, percepciones del teletrabajo al

estar inmerso en él, estudios de futuro que relacionen el tema en el país y entren en relación con las promesas hechas desde el ejecutivo para incidir sobre el problema social del desempleo y la inclusión laboral. Estos procesos deben reconocer discursos coloniales puestos para salvar dinámicas hegemónicas del poder, que hacen las veces de “cinturón protector”, como diría Lakatos (1993), para re-implantarse en las promesas valoradas por la sociedad.

Estos aspectos deben ser trabajados de tal manera que la construcción de la política pública de fomento al teletrabajo que cursa en este momento en el país sea ajustada a la realidad, contemple elementos propios de nuestra cultura y formas de producción y trabajo, de lo contrario, el proyecto de teletrabajo como una opción modernizadora en Colombia fracasaría. El objetivo inicial de apuntar a la economía real nacional y al mejoramiento de la calidad de vida del trabajador que dio inicio al teletrabajo podría convertirse en el beneficio de algunos circuitos monetarios del país, es preciso llamar la atención sobre la espada de Damocles detrás del teletrabajo.

Referencias

- Araujo, K. (2009). Los procesos de institucionalización como procesos de recepción. Agendas transnacionales y contextos locales en el caso de Chile. *Revista UNIVERSUM*, 2(24), 12-27.
- Bauman, Z. y Lyon, D. (2013). *Vigilancia líquida*. Barcelona, España: Paidós, Estado y Sociedad.
- Berger, P., y Luckman, T. (1999). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Buira, J. (2012). *El teletrabajo. Entre el mito y la realidad*. Barcelona, España: Editorial OUC.
- Bustos, D. (2012). Sobre subjetividad y (tele)trabajo. Una revisión crítica. *Revista de Estudios Sociales*, (44), 181-196. Doi: <http://dx.doi.org/10.7440/res44.2012.17>.
- Cifuentes, D. M. (2016). *Caracterización del teletrabajo desde versiones de integrantes del gobierno, empleadores y teletrabajadores: una aproximación psicosocial*. (Tesis de Maestría). Universidad del Valle, Instituto de Psicología: Cali, Colombia.
- Chanlat, J. F. (1994). *Hacia una antropología de la organización*. Recuperado de <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/11659>
- De Certau, M. (2000). *La invención de lo cotidiano. Artes de hacer*. Ciudad de México, México: Universidad Iberoamericana-Biblioteca Francisco Xavier Clavijero.
- Mintrabajo. (2012). *Decreto 884 del 1 de mayo de 2012. Reglamentación de la Ley 1221 de 2012*. Recuperado de www.mintrabajo.gov.co.
- Evans, D. (2011). *The internet of things. How the Next Evolution of the Internet is Changing Everything*. San Jose, USA: Cisco Internet Business Solutions Group (IBSG).
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Gallusser, P. (2005). Creciente avance del teletrabajo como modalidad laboral. *La Trama de la Comunicación*, 10.
- Hardt, M., y Negri, A. (2000). *La posmodernización o la informatización de la producción*. Buenos Aires-Barcelona-México: Imperio, Paidós.
- Heclo, H., y Wildavsky, A. (1975). *The Private Government of Public Money*. London, UK: Macmillan.
- Heidegger, M. (1927). *El ser y el tiempo*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ipparraguirre, G., y Ardenghi, S. (2003). Tiempo y temporalidad desde la antropología y la física. *Revista de antropología experimental*, 11(18), 251-260.
- Lakatos, I. (1993). *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid, España: Alianza.
- Libro Blanco del Teletrabajo. (2013). *Ministerio de Trabajo. Colombia*. Recuperado de www.mintrabajo.gov.co.
- Malvezzi, S. (1998). Psicología organizacional. Da administração científica à globalização: Uma história de desafios. En C. Machado, (Ed.), *Fronteiras da Psicologia* (vol. 2). Évora, Portugal Universidade de Évora.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, USA: Scott.
- Meny, I., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel -Ciencia política.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Francia: Montchrestien.
- Mintrabajo. (2008). *Normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones (Ley 1221 de 2008)*. Recuperado de www.mintrabajo.gov.co.
- Lowi, T. (1972). Four System of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Ochoa, J. (sf). *Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo* (pp. 215-243). Zaragoza, España: Universidad de Zaragoza.
- O'Donnell, G. (2006). La institucionalización legal de la desconfianza política. *Metapolítica. Laberintos de corrupción*, (45).
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11-31.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista Estudios Políticos*, (62).
- Ramió M., C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21).
- Roth, A. N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Saco, R. G. (2006). El teletrabajo. *Revista de la Facultad de Derecho*, (60), 325-350.
- Salazar, V. C. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Almudena.

Yacopino, N. (2013). *El Teletrabajo, una expresión de las nuevas formas de organización del trabajo. Aproximación a la cuestión e interrogantes que plantea su implementación en la región del Neuquén. Tesina*. La Patagonia, Argentina: Universidad de Comahue.

Zamorano, R. (2010). El sistema político como institucionalización de las expectativas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLIII(128), 895-921.



Corrupción y combate a la corrupción en Brasil - hechos, mitos e impactos de la Operación Lava Jato

Corruption and fight against corruption in Brazil - facts, myths and impacts of Operation Car Wash

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA*

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Reflexión

Recibido: 6/09/2017

Revisado: 3/11/2017

Aceptado: 1/06/2018

Resumen

Este trabajo tiene el propósito de discutir la corrupción en Brasil en particular y en América Latina en general, considerando las semejanzas existentes en las experiencias históricas de los países del subcontinente americano. Adopta la perspectiva de análisis de las relaciones Estado-Sociedad, en la medida en que examina la corrupción de agentes públicos por grupos privados y busca analizar sus impactos sobre las políticas públicas y los costos de su combate. El trabajo está dividido en cuatro pequeñas secciones, además de la introducción y de las consideraciones finales. Después de la introducción, la primera parte presenta algunas premisas básicas para la discusión, fijando un punto de vista del autor con respecto a determinados prejuicios e idiosincrasias relacionadas al tema. La tercera sección está destinada a discutir muy brevemente las bases teóricas del debate sobre la corrupción. La parte siguiente presenta el contexto actual y algunos hechos importantes relacionados con la llamada Operación Lava Jato, desencadenada en Brasil en 2014 y que suscitaron la ampliación de la discusión de ese tema. La quinta sesión discute algunos impactos de la corrupción y de las acciones de combate a las prácticas de corrupción. Una parte final expone algunas conclusiones provisionales.

Palabras clave: Corrupción en Brasil, Lava jato, Políticas de combate a la corrupción, Costos de transacción, Impactos jurídicos y económicos de lava jato.

Abstract

This paper aims to discuss the corruption in Brazil in particular and in Latin America in general, taking into account the similarities in the historical experiences of the countries of the American subcontinent. It adopts the perspective of the analysis of the State-Society relations, analyzing the corruption of public agents by private groups and their impacts on public policies and the cost of their combat. This work is divided into four small sections, in addition to the introduction and final considerations. After the introduction, the first part presents some basic premises for the discussion, setting an author's point of view regarding certain prejudices and idiosyncrasies related to the topic. The third section is intended to discuss very briefly the theoretical basis of the debate on corruption. The following part presents the current context and some important facts related to the so-called Operation Car Wash, unleashed in Brazil in 2014 and that led the broadening of the discussion of that topic. The fifth section discusses some impacts of corruption and actions to combat corruption practices. The last part exposes some provisional conclusions.

Keywords: Corruption in Brazil, Operation Car Wash, Policies to combat corruption, Transaction costs, Legal and economic impacts of Operation Car Wash.

* Profesor, Programa de Pos-graduação em Administração, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil. Economista, Universidade Federal do Ceará (UFC), Brasil, Doctor en Gestión, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL), Portugal. e-mail: fredericolustosa@id.uff.br

Como citar: Lustosa da Costa, F. (2018). Corrupción y combate a la corrupción en Brasil - hechos, mitos e impactos de la Operación Lava Jato.

Revista de Administración Pública del GLAP, 2(2), 58-66.

Introducción

El tema de la corrupción está a la orden del día. En los últimos años, invadió la agenda de los periódicos, eventos, debates políticos, investigaciones científicas e incluso conversaciones familiares. Moviliza a los políticos, los empresarios, los intelectuales, la prensa, los distribuidores de justicia y el ciudadano común. Suscitando juicios morales no desprovistos de fundamento, se presenta, a menudo, como el peor de los males u, otras veces, como la síntesis de todos los males.

En efecto, la corrupción es casi siempre muy dañina para la democracia, la justicia social, la efectividad de la gestión pública y el desarrollo. Sustrahe del tesoro público recursos indispensables para financiar políticas y programas, restringiendo el acceso a bienes y servicios públicos, vale decir, a derechos y libertades, sobre todo de los más pobres. Si no es debidamente controlada, la corrupción también pervierte los corazones y mentes de empresarios, políticos, dirigentes públicos, tecnócratas y burócratas del nivel de la calle, instaurando la cultura de la ventaja, el vale-todo, y la propia “cleptocracia”.

Sin embargo, sin dejar de revelar rasgos de la realidad factual, los discursos de combate a la corrupción son, en general, simplificadores y maniqueístas y tienden a elegir determinados blancos como chivos expiatorios. La corrupción tiene un costo elevado y, supuestamente, cobra de todos nosotros sus maleficios. Pero su combate también tiene costos significativos que también necesitan ser medidos. Después de todo, ¿quién paga más?

Este trabajo tiene el propósito de discutir la corrupción en Brasil en particular y en América Latina en general, considerando las semejanzas existentes en las experiencias históricas de los países del subcontinente. Adopta la perspectiva de análisis de las relaciones Estado-Sociedad, en la medida en que examina la corrupción de agentes públicos por grupos privados y busca analizar sus impactos sobre las políticas públicas y los costos de su combate.

En cuanto a los aspectos metodológicos, el presente trabajo se caracteriza como un estudio

de caso. Se trata de un tipo de análisis cualitativo ampliamente empleado en las ciencias sociales aplicadas, que consiste, al mismo tiempo, en un método de investigación y en un recurso pedagógico (Bonoma, 1985). Consiste en un análisis intensivo de una situación particular que permite organizar datos sociales, preservando el carácter unitario del objeto estudiado. Este método es adecuado para responder a las cuestiones “cómo” y “por qué”, se trata de relaciones fácticas que ocurren a lo largo del tiempo, en situaciones en las cuales no se aplican el método histórico o el método experimental.

El artículo está dividido en cuatro pequeñas secciones, además de esta introducción y de las consideraciones finales. La parte que sigue presenta algunas premisas básicas para la discusión, fijando un punto de vista del autor con respecto a determinados prejuicios e idiosincrasias relacionadas al tema. La tercera sección está destinada a discutir muy brevemente las bases teóricas del debate sobre la corrupción. La parte siguiente presenta el contexto actual y algunos hechos importantes relacionados con la llamada Operación Lava Jato, desencadenada en Brasil en 2014 y que suscitaron la ampliación de la discusión de ese tema. La quinta sesión discute algunos impactos de la corrupción y de las acciones de combate a las prácticas de corrupción. Una parte final expone algunas conclusiones provisionales.

Premisas de la discusión

Antes de presentar el contexto de la discusión sobre corrupción en Brasil y América Latina, algunos hechos importantes ocurridos en años recientes y los impactos de la corrupción y de las políticas de combate a la corrupción en el subcontinente, conviene establecer algunas premisas que orientan el análisis y la discusión aquí propuestas.

- La corrupción siempre existió. De una u otra manera, formó parte de la historia política de todos los pueblos. Se menciona en los compendios de historia y en la filosofía política desde los clásicos griegos y la más antigua tradición oriental, pasando

por el iluminismo, hasta los próceres de la ciencia política moderna.

- La corrupción no afecta sólo a un país u otro. Desconoce fronteras y está en todos los continentes, alcanzando naciones ricas, emergentes o subdesarrolladas. No es un privilegio de Brasil, de América Latina o de África. También está presente en Europa, Estados Unidos, Rusia, China Corea y Japón.
- No constituye, por lo tanto, rasgo patológico o característica psicosocial bizarra de los pueblos atrasados. Es social, política y económicamente construida por relaciones asimétricas, déficits institucionales y estímulos indirectos.
- La corrupción no es característica singular del sector público. Aunque poco reconocida y divulgada, es muy frecuente en el área privada, generando enormes pérdidas para grandes, medianas y pequeñas empresas.
- En el mundo político, la corrupción no es monopolio de una tendencia o partido. Está presente en todas las facciones del más variado espectro político, en mayor o menor escala, dependiendo de las oportunidades de acceso a la gestión de recursos públicos y a los mecanismos de control y sanción existentes en las estructuras partidistas.

Bases teóricas de la literatura sobre corrupción en Brasil¹

El estudio de la literatura sobre corrupción en Brasil ya apuntó, en el siglo XX, dos perspectivas de análisis que se rivalizan en la atención de los estudiosos interesados en explicar ese fenómeno – las teorías de modernización y el neoinstitucionalismo (Filgueiras, 2008).

El primer enfoque teórico que predominó en Brasil hasta los años 1990, aborda la corrup-

ción a partir del referencial de la modernización. Esta perspectiva tiene como punto de partida los estudios de Max Weber sobre los tipos de dominación legítima - carismática, tradicional y racional legal – y sus relaciones con los respectivos cuadros administrativos. De acuerdo con la naturaleza de esas relaciones, la dominación tradicional puede ser del tipo patrimonial o feudal, siendo que la primera se subdivide aún en patriarcal o estamental. La dominación patrimonial del tipo estamental sería aquella que se caracteriza por la relativa independencia del cuadro administrativo con relación al privilegiado. Los servidores son invertidos en sus cargos por privilegio, herencia o concesión, conquistando un derecho en virtud de un negocio jurídico, lo que les confiere “honor estamental”. La administración se ejerce por medios propios dentro de una determinada jurisdicción o alzada.

La teoría de la modernización trata de explicar el cambio social, es decir, el paso de una sociedad tradicional (subdesarrollada) hacia la modernidad (desarrollada), mediante procesos de racionalización (burocratización) y secularización (desencanto). La modernización consistiría en la superación de la dominación patrimonial por la inauguración de instituciones modernas (“racionales” o funcionales) en el ámbito del Estado y del mercado.

La corrupción sería propiciada por un patrón institucional atrasado, que permite o crea incentivos para que esos agentes públicos se apropien de lo que es público como si fuera de su propiedad particular, caracterizando “una invasión de lo público por lo privado”. Así, es fruto del mal funcionamiento del sistema político-institucional que, a su vez, está asociado al subdesarrollo, que tiene como horizonte descriptivo y normativo a las sociedades de capitalismo avanzado.

La otra perspectiva está relacionada con el institucionalismo de la elección racional y parte de los supuestos de la racionalidad económica (comportamiento maximista del *homo æconomicos*) y del individualismo (libre albedrío de los

¹ Debo a Temístocles Murilo de Oliveira Júnior la sistematización de estas bases teóricas ya discutidas en Oliveira, Lustosa da Costa y Mendes (2016, 2015, 2014).

sujetos). El primero se apoya en la creencia de que los hombres racionalizan sus decisiones con miras a la maximización de su propio bienestar, siendo utilitaristas en sus relaciones económicas, sociales y políticas, aunque tal racionalización haya partido de bases limitadas e imperfectas. El segundo se refiere a la comprensión de los fenómenos sociales (y de la acción colectiva) como expresión de elecciones individuales, independientemente de las limitaciones sociales, impuestas por el ambiente familiar, profesional, político o religioso. En este contexto, una serie de teorías y categorías nacidas en el campo de la Economía - la elección pública, incentivos, teoría de la agencia, derechos de propiedad, costo de transacción y rentas - constituyen hoy el *mainstream* de la Ciencia Política.

El institucionalismo aplicado a la corrupción tiene el *rent-seeking* como concepto central. En cuanto a las referencias principales de los trabajos de Tullock (1967) y Krueger (1974), el *rent-seeking* busca explicar el comportamiento de los agentes públicos por la búsqueda de maximización de su ingreso privado, dentro o fuera de las reglas instituidas. Este comportamiento da lugar a decisiones sobre gastos y transferencias de ingresos entre grupos dentro de la sociedad por la obtención o mantenimiento de privilegios o mantenimiento de monopolios, que proporcionan transferencias de rentas entre diferentes grupos dentro de la sociedad. Estos ingresos a menudo se crean artificialmente debido a la intervención del Estado sobre los mecanismos de competencia del mercado.

En la perspectiva del *rent-seeking* la práctica de la corrupción ocurre cuando los agentes que ejercen prerrogativas de Estado sacan provecho (mediante la recepción de tasas, por ejemplo) de la competencia de diferentes agentes económicos por la obtención o el mantenimiento de monopolios que les propician transferencias de renta derivadas de la intervención gubernamental (Rose-Ackerman, 1999). Es decir, esos monopolios practican precios superiores a los que se ven en un mercado competitivo, imponiendo costes adicionales a la sociedad en su totalidad.

Además, el conocimiento sobre las posibilidades de recepción de ventajas ilícitas genera una competencia por cargos públicos donde haya la mayor propensión a la recepción de coimas (Krueger, 1974, pp. 291-293). Por consiguiente, existe un sistema de incentivos a la conducta corrupta, proporcionado por estructura de privilegios derivados de arreglos institucionales fallidos, que permiten la existencia de monopolios estatales, de exceso de discrecionalidad en la conducción de los negocios públicos y de mecanismos inadecuados o insuficientes de *accountability* (Klitgaard, 1994).

El neo institucionalismo también plantea la discusión sobre los llamados costos de transacción. Estos costos son aquellos impuestos por el mercado por la inexistencia de un marco regulatorio que restrinja las posibilidades de negociación y pactuación. Cuando ocurren cambios que no estén sometidos a una regulación previa, es necesario pactar todos sus aspectos, lo que demanda tiempo, respaldo jurídico y dinero. La falta de arreglos institucionales adecuados favorece la asimetría de informaciones, comportamientos oportunistas y de *rent-seeking*. Los mercados “desregulados” favorecen la corrupción e imponen altos costos de transacción. Por otro lado, los arreglos institucionales pueden reducir los costos de transacción, pero también tienen un precio (Lustosa da Costa y Braga, 2017).

Límites de las bases teóricas estudiadas

Filgueiras (2008, p. 359) señala que estas dos perspectivas de análisis simplifican la comprensión de las causas del fenómeno, atribuyéndolo a los sistemas de incentivo, explicación que se sustenta en una “antropología de los intereses”. La adopción de un enfoque económico hace que el análisis abandone las cuestiones de orden moral, valorativa y simbólica que pueden involucrar el problema de la corrupción.

Esas dos perspectivas también son incapaces de abarcar, de forma combinada, las diferentes causas de la corrupción, ya que la comprensión

de los casos concretos relacionados con este fenómeno, por la complejidad y el alcance, debe darse, en la visión de (Graff, 2007, pp. 66-68), desde un punto de vista que considere al mismo tiempo los factores de nivel “macro” (más amplios, como cultura nacional, arreglo político, desigualdad social, estabilidad económica, mercado, etc.), “meso” (Para las organizaciones y los grupos del área afectada) y “micro” (individuos, sectores, etc.).

Una segunda cuestión importante a considerar es planteada por Graaf 2007, p. 67, a partir las ideas de Huberts cuando señala que un modelo de comprensión debe ser capaz de aprehender su causalidad a partir de la idea de que este se materializa por una combinación de condiciones que tienen diferentes grados de suficiencia e imprescindibilidad frente a las prácticas que son sus consecuencias. Para ese autor, esta combinación entre causas de diferentes grados puede ser comprendida por la idea de John L. Mackie acerca de las *INUS conditions*, cuyo sentido sería “‘Insufficient’ but ‘Necessary’ part of an ‘Unnecessary’ but ‘Sufficient’ condition for the effect” (Huberts, 2010, p. 149).

Hay una tercera cuestión que se refiere al hecho de que hay posibles relaciones entre las propias causas. Así, un modelo amplio debe considerar la posibilidad de que condiciones amplias (políticas o económicas, etc.) puedan combinarse y reflejarse en las condiciones organizacionales (precarizando el trabajo o alterando las políticas de integridad, etc.) y que éstas puedan, a su vez, combinarse y reflejarse en los comportamientos de los individuos (estimulando comportamientos rentistas o desmotivando, etc.). Es importante resaltar que tales modelos deben comprender la eventualidad de que haya relaciones directas macro-micro o incluso en sentido opuesto (micro-meso-macro).

Hechos

Entre los muchos escándalos de corrupción que alcanzaron a la administración pública brasileña en estos cincuenta años en que se fueron perfeccionando las instituciones de control y

combate a la corrupción, se encuentran: licitaciones viciosas, obras con sobrepuestos, informaciones privilegiadas, manipulación del cambio, malversación de fondos públicos, favores en préstamos y toda suerte de descaminos.

Sin embargo, en todos estos años, nunca un escándalo ganó las proporciones de la llamada Operación Lava Jato. Ni siquiera la Acción penal 470 del Supremo Tribunal Federal, que condenó a importantes líderes partidistas, incluso del Partido de los Trabajadores, entonces al frente del gobierno brasileño.

La Operación Lava Jato es un conjunto de investigaciones realizadas por la Policía Federal de Brasil, en estrecha articulación con el Ministerio Público Federal, aún en marcha, que ya cumplió más de 1.100 órdenes de detención temporal, de prisión preventiva, de conducción coercitiva y de búsqueda y aprehensión, con el fin de determinar un esquema de blanqueo de dinero recibido como coima en obras públicas. La operación comenzó el 17 de marzo de 2014, a partir de una primera investigación sobre evasión de divisas y recibió ese nombre por cuenta de operaciones de una casa de cambio que operaba en la gasolinera de Brasilia. Hasta el momento, ya se realizaron 42 fases operativas, autorizadas por el juez federal Sérgio Moro, durante las cuales más de 200 personas fueron detenidas y al menos 120 condenadas. Entre los crímenes investigados por Lava Jato están delitos de corrupción activa y pasiva, recepción de ventaja indebida, gestión fraudulenta, operación fraudulenta de cambio, organización criminal, blanqueo de dinero y obstrucción de la justicia. A causa de las prisiones preventivas prolongadas, la operación se ha beneficiado de delaciones premiadas de agentes públicos y empresarios acusados de corrupción pasiva y activa. Las delaciones e investigaciones apuntan a la participación de antiguos miembros de la dirección de Petrobras (y de otras empresas estatales), políticos de varios partidos, incluso con mandato electivo en el Legislativo y en el Ejecutivo.

En la primera fase de la operación, fue arrestado el cambista Alberto Youssef, ya condena-

do por la Justicia Federal en otro escándalo financiero ocurrido hace más de diez años. En esa nueva actividad criminal, Youssef mantenía vínculos con Paulo Roberto Costa, ex director de Petrobras, preso preventivamente en la segunda fase. Al año siguiente, también fue arrestado Nestor Cerveró, otro ex director de la estatal que delató a otros ejecutivos, políticos y empresarios. En el año 2015, la operación se volvió a los agentes corruptores, llegando a grandes contratistas brasileños, como Odebrecht y Andrade Gutiérrez, y llevando a la cárcel a sus respectivos presidentes, Marcelo Odebrecht y Otávio Azevedo. En las fases subsiguientes, otras empresas de construcción civil fueron investigadas, como OAS, Mendes Júnior y Engevix. En los últimos tres años, los desdoblamientos de las investigaciones llevaron a la cárcel al ex presidente de la Cámara de Diputados Eduardo Cunha, el ex senador Delcídio del Amaral, el ex ministro jefe de la Casa Civil José Dirceu, los ex ministros de Hacienda Antonio Palocci y Guido Mantega, el ex gobernador de Río de Janeiro, Sérgio Cabral, el almirante Othon Silva, ex presidente de Eletronuclear, el publicitario João Santana, el empresario Eike Batista y otros ejecutivos de contratistas.

En diciembre de 2016, la Operación Lava Jato firmó un acuerdo de indulgencia con la empresa Odebrecht, que, teóricamente, proporcionó el mayor resarcimiento de recursos desviados de la historia mundial. El acuerdo previó el testimonio de 78 ejecutivos de la empresa, lo que generó 83 sumarios en el STF. En abril de 2017, el ministro del tribunal Edson Fachin retiró el secreto de la investigación involucrando a la empresa.

A lo largo de los años, otras investigaciones surgieron en el exterior a partir de los testimonios de los delatores, incriminando a autoridades en decenas de países, entre ellos Cuba, El Salvador, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. En 2017, aunque esas cifras fueron impugnadas por fuentes periodísticas, expertos de la Policía Federal descubrieron que las operaciones financieras investigadas en la Operación Lava Jato sumaron ocho billones de reales. En la página

web de la Policía Federal, hay un cuadro con los grandes números de la operación, conforme se puede ver en el apéndice.

Impactos

Por esos pocos datos presentados, parece que no cabe duda que la corrupción - y se trata aquí de un gran escándalo - trae enormes perjuicios para el Estado, para la economía y para la sociedad como un todo. Son daños de naturaleza económica, social, política, administrativa y moral. Además de los miles de millones de dólares desviados con el sobreprecio, hay la desviación de propósito, el retraso en las obras (y en la entrega de los bienes y servicios que el Estado ofrece), la mala calidad de los servicios, la distorsión de los procesos administrativos, la contaminación del proceso político y la instauración de una cultura de la impunidad.

Por otro lado, la lucha contra la corrupción también tiene costos algunas veces bastante elevados. La creación de las numerosas instituciones e instrumentos a lo largo de los últimos cincuenta años demandó la formación de organismos y cuadros profesionales cualificados. En muchos casos, la operación de estos mecanismos, a veces descontextualizada, representó obstáculos importantes para la implementación de políticas públicas. Conforme a Lustosa de Costa y Braga (2017):

La mayor transparencia, la gran visibilidad de los escándalos recientes y la profusión de debates sobre la corrupción, movilizandolos corazones y mentes de los brasileños, llevan naturalmente a las estructuras gubernamentales a reforzar los controles, con la creación de más salvaguardas, a veces descontextualizadas de los objetivos de las políticas, sin considerar sus costos asociados y las posibles consecuencias en la burocratización de políticas y programas públicos. La creación de estas nuevas capas de control, generando el llamado “efecto cebolla”, pueden no producir el impacto garantista deseado, sin agregar valor significativo y dar lugar a la parálisis decisoria en el sector público.

En concreto en el caso de la Operación Lava Jato, conviene considerar elevados costos económicos, sociales y políticos que la estrategia

conjunta – de investigación, acusación, juicio y castigo de los crímenes de corrupción – de la Policía Federal, del Ministerio Público y del propio Juez Federal impusieron a los ciudadanos brasileños. Sí, puede parecer sorprendente, pero hay una acción concertada entre la policía judicial, los fiscales de la ley (y responsables del control externo de esa policía judicial) y el propio juzgador, lo que contradice cualquier principio de exención que debe presidir el adecuado funcionamiento del Poder Judicial.

Desde el punto de vista económico, los impactos son significativos, algunos todavía difíciles de medir. El foco de la Operación Lava Jato en Petrobras tuvo un efecto devastador sobre la economía de la empresa e indirectamente sobre vastos sectores de la economía brasileña y, particularmente, de Río de Janeiro. Aunque se debe considerar las variaciones de los precios del petróleo crudo en el mercado internacional, la empresa presentó un perjuicio acumulado de otros 70.000 millones de reales entre 2014 y 2016. Más importante que ese perjuicio, fue la paralización de inversiones y pedidos en varios sectores de la industria de la economía nacional, en particular, la industria naval, la industria de la construcción, la industria del petróleo y el gas, los servicios de apoyo en las áreas de navegación, transporte marítimo, submarinismo, seguros marítimos y medio ambiente. Esta fragilización se tradujo en pérdidas significativas registradas en los balances de empresas de todos esos sectores. Se calcula en cerca de 600 mil el número de puestos de trabajo y en 2 millones de empleos indirectos eliminados en las varias áreas afectadas.

La criminalización de las actividades de las empresas brasileñas exportadoras de servicios significó la pérdida de un mercado internacional duramente conquistado en décadas de trabajo exploratorio e inversión. La cooperación entre organismos fiscalizadores de Brasil y de otros países de América Latina, África y, sobre todo, de los Estados Unidos, sirvió para denunciar, criminalizar y castigar la acción de empresas brasileñas, excluyéndolas de esos mercados. Pesadas indemnizaciones se están pagando en

acuerdos de lenidad en todos estos países.

En lo que se refiere a la crisis político-institucional, tal vez no se pueda atribuir todos los percances vividos por el sistema político brasileño a los desaciertos de la Operación Lava Jato. A causa de omisiones e impases del Legislativo, de hace mucho tiempo, el activismo del Poder Judicial ha sobrepasado la señal roja del equilibrio entre los poderes. Más recientemente, el Ministerio Público intenta en todo momento asumir el protagonismo de la escena política, confrontando los otros poderes. Además, instituciones propias del Poder Ejecutivo reivindicaban una descabellada autonomía - Policía Federal, Agencia tributaria y Abogacía General de la Unión, buscando reducir la capacidad operativa del gobierno. En esa competencia entre poderes, se perdieron los mecanismos de *accountability* horizontal, los frenos y contrapesos que ofrecen estabilidad a las democracias.

Pero la Lava Jato no dejó de ofrecer su contribución al agravamiento de la crisis. Su trabajo se inicia después de un año de intensa convulsión social, marcado por protestas difusas de las jornadas de junio de 2013 en Brasil. En 2014, cuando comienza sus trabajos, el país vivía una de las más polarizadas elecciones presidenciales desde los años 1950. La “espectacularización” de las operaciones de la Policía Federal, con transmisión en vivo por la principal cadena de televisión del país, llegando incluso a anticipar la invasión de la sede del Partido de los Trabajadores, ha contribuido mucho al desgaste del gobierno. El punto culminante fue la divulgación indebida, autorizada por el juez Sérgio Moro, de una grabación ilegal de conversaciones del ex presidente Luis Inácio Lula da Silva, incluso con la entonces Presidente de la República, con amplia publicidad, lo que dio lugar a la suspensión de su posesión como ministro de Estado, por supuesta obstrucción de la Justicia. Esta divulgación ilegal ofreció argumentos a las fuerzas que luchaban por el impedimento de la Presidenta Dilma Rousseff.

De todos los impactos de la Operación Lava Jato, tal vez el más importante se refiere al ade-

cuado funcionamiento del sistema de justicia. La Lava Jato ha inaugurado procedimientos, en algunos casos orientados por instancias superiores, que amenazan derechos y garantías individuales. Son innumerables los actos y omisiones de magistrados, comenzando por Sérgio Moro de la 13ª. Vara Federal de Curitiba, que se caracteriza por la parcialidad y el uso político de las instituciones judiciales. Entre otras medidas “excepcionales”, la prensa ha denunciado:

- Violación del principio del juez natural, trayendo para su órbita hechos e investigaciones no relacionados al procedimiento original.
- Asociación indebida entre Policía Federal, Ministerio Público y el propio Juez (que se hace acusador).
- Prisiones preventivas prolongadas, sirviendo como “estímulo” para las delaciones premiadas.
- Conducciones coercitivas para testimonio, sin que haya habido citación previa y rechazo de comparecencia del deponente.
- Divulgación de interceptaciones telefónicas ilegales, incluso de la entonces Presidente de la República y de conversaciones privadas de familiares del ex presidente Lula da Silva.
- Condenaciones apoyadas sólo en delaciones premiadas, sin apoyo en pruebas materiales.
- Expedición de sentencias desvinculadas de la denuncia formulada por el Ministerio Público.
- Rechazo de absolver a un reo fallecido, según determina el Código Penal brasileño.
- Selectividad en la elección de los objetivos de las operaciones.

En el caso específico del ex presidente Lula da Silva, son tantas las aberraciones procesales en las seis denuncias acogidas por la Operación Lava Jato y sus desdoblamientos, que sus abogados han denunciado en Brasil y en foros internacionales la práctica de *lawfare*, o sea, el uso de procedimientos judiciales como una forma de

persecución, en el intento de excluir ese liderazgo del proceso político nacional.

Consideraciones finales

Es muy temprano para cerrar un balance definitivo sobre los costos y beneficios de la operación Lava Jato en el combate a la corrupción en Brasil. Sólo un tiempo razonable permitirá la sedimentación de tantos actos, hechos y consecuencias de una investigación de esa envergadura.

Desde el punto de vista económico, a corto plazo, los impactos son desastrosos. En el marco de Petrobras, afortunadamente, la vitalidad de la empresa, los avances realizados en los últimos años y la razonable recuperación de los precios del petróleo crudo seguramente van a permitir que pronto vuelva a ocupar el lugar que le está reservado en el mercado de petróleo y gas. Esto, ciertamente, también va a hacer que vuelva a adquirir bienes y servicios a gran escala. Por otro lado, esto no será suficiente, a medio plazo, para garantizar la reanudación del ritmo de crecimiento de la industria naval y, sobre todo, de la exportación de servicios por los grandes contratistas.

Esta difícil contribución de los sectores afectados para la reanudación de la actividad económica tampoco favorece la reducción de los impactos negativos en el plano social. Difícilmente, las industrias del petróleo y gas, de construcción civil y de la construcción naval van a poder restablecer los puestos de trabajo eliminados en los últimos años.

Más imprevisible es la evaluación de los impactos a largo plazo en el sistema judicial. Sólo la confirmación o revisión de sentencias y despachos del juez de la 13ª Vara Federal de Curitiba por los tribunales superiores, además del examen de cuestionamientos de prácticas procesales por el Consejo Nacional de Justicia y el Consejo Nacional del Ministerio Público, permitirán saber si Brasil entró en un estado de excepción, en una dictadura del Poder Judicial, según denunciado por el Ministro Gilmar Mendes, del Tribunal Supremo Federal.

Que tantos sacrificios permitan que Brasil salga mejor de lo que entró en esa crisis.

Referencias

- Bonoma, Thomas V (1985), "Case research in marketing: opportunities, problems and process". in *Journal of Marketing Research*, Vol XXII.
- Filgueiras, F. (2008). Marcos Teóricos da Corrupção. Em L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, y H. M. Starling (Org.), *Corrupção: ensaios e crítica* (pp. 353-361). Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.
- Graff, G. (2007). Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1), 39-86.
- Klitgaard, R. (1994). *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro, Brasil: Jorge Zahar.
- Krueger, A. (1974) The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Review*, 64(3), 291-303.
- Lustosa da Costa, F., y Braga, M. V. (2017). *Corrupção e custos de transação*. Recuperado de <http://www.valor.com.br/opiniaio/4998782/corruptao-e-custos-de-transacao>
- Oliveira Júnior, T. M., Lustosa da Costa, F., y Mendes, A. P. (2015, noviembre). *Bases teóricas de análise da corrupção no Brasil: crítica e alternativa*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, Lima, Perú.
- Oliveira Júnior, T. M., Lustosa da Costa, F., y Mendes, A. P. (2016). Perspectivas Teóricas da Corrupção no Campo da Administração Pública Brasileira: características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público*, 67, 111-138, 2016.
- Oliveira Júnior, T. M., Lustosa da Costa, F., y Mendes, A. P. (2015). *Perspectivas Teóricas da Corrupção no Brasil: características, limites e alternativas*. Recuperado de https://www.academia.edu/9732053/Perspectivas_Te%C3%B3ricas_da_Corrupt%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil_Caracter%C3%ADsticas_Limites_e_Alternativas
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government. Cause, consequences and reform*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Tullock, G. (1967). The welfare costs do tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, 5(3), 224-232.
- Wainer, S. (1988). *Minha Razão de Viver: memórias de um repórter* (10ª ed.). Rio de Janeiro, Brasil: Record.
- Weber, M. (1999). *Economia e Sociedade*. Brasília, Brasil: Editora da Universidade de Brasília (UnB).

Anexo	
Trabajo de Policía Judicial	Total
Órdenes de búsqueda y aprehensión	844
Órdenes de conducción coercitiva	210
Órdenes de detención preventiva	97
Órdenes de detención temporal	104
Flagrantes	6
Policías involucrados para el cumplimiento de todas las medidas	4.420*
Vehículos implicados en todas las medidas	1.320*
Procedimientos de violación de confidencialidad bancaria y fiscal	650*
Procedimientos de violación de confidencialidad de datos (telemático)	350*
Procedimientos de violación de privacidad telefónica	330*
Número de investigaciones policiales instauradas	326
Número de investigaciones policiales en curso	187
Procesos electrónicos abiertos	1.397
Bienes bloqueados o incautados en las operaciones	R\$ 2.400.000.000,00
Recursos repatriados	R\$ 745.100.000,00
Fuente: http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato .	
* Números aproximados	



El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina

The public policy analysis field: Situation and challenges for Latin America

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL*

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Reflexión

Recibido: 27/04/2018

Revisado: 23/05/2018

Aceptado: 1/06/2018

Resumen

Se presenta el campo de estudio del análisis de políticas públicas desde sus inicios propuestos por H. Lasswell y sus desarrollos posteriores que se han visto fracturados en tres distintas perspectivas, en función de sus fundamentos epistemológicos: neopositivista, pospositivista y constructivista. Se presenta su introducción, difusión y situación en América latina. Se concluye argumentando la pertinencia de generar aportes al campo desde las particularidades de las sociedades latinoamericanas. Para ello se señalan tres pistas de interés: la propuesta basada en la frágil institucionalidad, la decolonialidad y la perspectiva barroca.

Palabras clave: Elección racional, Enfoque cognitivo, Enfoque interpretativo, Modernidad, Contexto latinoamericano

Abstract

This paper presents the field of studies of the analysis of public policy proposed by H. Lasswell, from the beginning and his later developments, that have been fractured in three different perspectives according to his epistemological foundations: neo-positivist, post-positivist and constructivist. Its introduction, diffusion and situation in Latin America are presented. It is concluded arguing the pertinence of generating contributions to the field from the particularities of Latin American societies. For this, three points of interest are indicated: the proposal based on the fragile institutionality, the decoloniality and the baroque perspective.

Keywords: Rational choice, Cognitive approach, Interpretive approach, Modernity, Latin American context.

Introducción

Si bien es posible hacer remontar al siglo XVI la idea de usar el conocimiento científico para mejorar el arte de gobernar, transformándolo, de paso, en una incipiente ciencia de gobierno, es solamente a mitad del siglo XX que el análisis de políticas públicas se ha institucionalizado como campo académico de investigación científica interdisciplinar. En efecto, las Policy Sciences se desarrollaron desde 1951 en los Estados Unidos a partir de una propuesta formulada por el entonces profesor de la Uni-

* Profesor titular, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Politólogo, Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, Université de Genève, Suiza. Coordinador, grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP), Categoría C Colciencias. e-mail: anrothd@unal.edu.co

Como citar: Roth Deubel, A-N. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(2), 67-83.

versidad de Yale Harold Lasswell, con la ambición de constituirse en una ciencia del gobierno. Con ello, el sicólogo, especialista en propaganda política, buscaba resolver la “crisis de seguridad nacional” que, según él, afectaba su país. Para lograr este propósito, y prácticamente con las mismas palabras que lo hiciera unas cuatro décadas antes, Taylor (1911) cuando buscaba usar de manera más eficiente los limitados recursos naturales y humanos de los Estados Unidos, Lasswell consideraba que era necesario ahora “usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano”. En particular era preciso usar los recursos intelectuales que eran, según Lasswell, “siempre escasos y costosos”, con “la más sabia economía” (Lasswell, 1992, p. 79).

Sin embargo, para Lasswell no se trataba simplemente de estudiar el proceso de la política para “aumentar la racionalidad de las decisiones” (Lasswell, 1992, p. 80), sino que, y de manera más ambiciosa, se buscaba además poner sus hallazgos al servicio de la democracia. Oponía así unas ciencias de las políticas de la democracia a unas ciencias de las políticas de la tiranía. De manera resumida, se puede considerar que la visión de Lasswell consistía en unas “bodas optimistas entre el análisis científico y la planeación humanista” (Garson, 1992, p. 159) cuyo fin era, en tiempos de guerra fría, “afianzar los regímenes democráticos con políticas eficientes” (Fontaine, 2015).

Sin embargo, durante este último medio siglo, las discusiones epistemológicas han transformado de manera significativa la situación de las ciencias sociales. De un lado, los aportes, primero, de un Thomas Kuhn, con su concepto de paradigma, han inscrito el desarrollo científico en la historia de las ideas. Por otro lado, las epistemologías constructivista y crítica insistirán sobre el carácter construido y situado del conocimiento para la primera, y sobre la importancia del contexto social y de la experiencia vivida para la segunda.

De forma similar la perspectiva del análisis de políticas públicas, fundamentada inicialmen-

te sobre un “racionalismo humanista”, se ha ido también transformando y diversificando con su despliegue global. Así, la introducción de perspectivas cognitivas corresponde a la influencia de la epistemología pospositivista kuhniana, mientras que el desarrollo de perspectivas interpretativas y deliberativas se debe a la influencia de las epistemologías constructivistas y críticas. De este modo, el campo académico del análisis de políticas públicas se ha también diversificado de manera importante en relación a sus inicios marcados por la epistemología positivista y el conductismo de su época inicial. Esta diversificación epistemológica ofrece una razón por la cual resulta pertinente revisar la situación de ésta en América Latina y señalar algunos retos para su futuro a la luz de las evoluciones señaladas.

En este artículo se pretende, en una primera parte, presentar de manera sucinta el contenido y evolución de este campo de la ciencia política, mostrando en particular sus principales desarrollos teóricos. En segundo lugar, se señala las particularidades de la introducción, desarrollo y situación de este campo académico en América Latina (y en Colombia). Y, finalmente, se presentan unas reflexiones y propuestas para una reorientación de los estudios de políticas públicas, desde y para América Latina.

El desarrollo del campo del análisis de políticas públicas a la luz de los debates epistemológicos

El análisis de políticas públicas como campo académico conoció un desarrollo importante desde el texto programa fundador de Lasswell en 1951 (1992). Su propuesta de “orientación hacia las políticas” señalaba tres ejes fundamentales para el desarrollo de las Policy Sciences. Primero, debía realizar investigaciones orientadas por problemas específicos de políticas (1992, p. 94); segundo, debía asumir una perspectiva interdisciplinar incluyendo en el proceso investigativo y de elaboración de políticas, no solamente a los

conocimientos científicos y académicos relacionados con el problema, sino también al conocimiento empírico, “procedente de cualquier fuente” del tema en cuestión (1992, p. 101)¹ y, tercero, debía contribuir a la creación de políticas democráticamente orientadas, con el fin de lograr una realización más completa de la dignidad humana “en la teoría y en los hechos” (1992, p. 103). Por eso, Lasswell consideraba que esta orientación hacia las políticas podía llamarse también como ciencias de las políticas de la democracia (*policy sciences of democracy*), ya que, para el autor, el nuevo campo de estudios permitirá aportar “el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia” (1992, p. 103).

Tal como las planteó Lasswell, las *Policy Sciences* tenían así una doble misión: de una parte, desarrollar una ciencia de la formación y ejecución de las políticas y, de otra parte, mejorar el contenido de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de políticas y la ciudadanía. Es lo que se ha llamado como el conocimiento de la política de un lado, y el conocimiento en la política de otro lado. Esta doble perspectiva sigue siendo hasta hoy en día un elemento generador de una cierta confusión tanto en la academia como en la política (Cairney, Weible, 2017). En efecto, si la primera perspectiva insiste en el descubrimiento de una explicación *ex post* del proceso de las políticas y de la contextualización del problema (*policy process*) a partir de la comprobación empírica de hipótesis y de teorías, la segunda perspectiva vislumbra solucionar el problema ofreciendo los conocimientos adecuados para la elaboración e implementación de políticas eficientes y, además, democráticas (*policy analysis*). En este sentido se puede hablar de una actividad académica orientada tanto hacia la investigación analítico-empírica como hacia la acción pública, no neutral, ya que fundamentada en la realización de determinados valores políticos sintetizados, en Lasswell, en el concepto de dignidad humana. La idea general consiste en considerar que

la investigación del proceso de políticas permitiría descubrir las bases científicas prescriptivas para las políticas. Este fundamento valorativo del campo no ha facilitado la constitución de una identidad intelectual propia y tampoco su inserción en el campo académico.

En efecto, en su momento, la importancia central de la disciplinariedad y de la neutralidad axiológica en las instituciones académicas ha dificultado su reconocimiento como una disciplina científica. De este modo, el análisis de políticas ha sufrido, a pesar de su éxito en el ejercicio profesional y político, de una subestimación en el mundo académico por su inclinación hacia la práctica, fue considerado como un simple problema técnico-administrativo, “problem solving” y, además, ligado a la ejecución política. Es en el joven campo disciplinar de las ciencias políticas, entonces en plena expansión y en busca de reconocimiento, que el análisis de las políticas públicas encontrará finalmente un espacio académico institucional propicio para su desarrollo autónomo.

Sin embargo, a medida que el concepto de políticas públicas se fue introduciendo en el lenguaje académico y que su comprensión como acción del Estado en un sector particular se difundió, el análisis se realizó frecuentemente desde los conceptos y las perspectivas teóricas dominantes en la disciplina correspondiente al sector en cuestión. Por ejemplo, la política económica es un asunto de competencia de la ciencia económica y de los economistas, la política de salud corresponde a asuntos de competencia de las disciplinas médicas, la política ambiental es un asunto de ecólogos e ingenieros ambientales, etc., que el derecho debía traducir en solución jurídico-administrativa. Se acompañó de esta manera el proceso creciente de profesionalización y especialización laborales que caracterizó la segunda parte del siglo XX (Fischer, 2009, p. 17ss). Frecuentemente, y hasta hoy en día, las instituciones académicas han inscrito en los currículos de formación profesional una asignatura

¹ En este sentido, se podría hablar no solamente de “interdisciplinariedad”, sino de “transdisciplinariedad” en la medida que se integra al proceso conocimientos de origen no estrictamente científico, en particular el saber empírico de los actores.

de política en relación con el campo enseñado para completar la formación de los profesionales con un mínimo de conocimientos de la acción pública en el sector.

Sin embargo, las ciencias políticas de mitad de siglo XX estaban entonces atravesadas por una disputa profunda entre los partidarios del análisis de sistemas – entendida como la posibilidad de una explicación racional total de una decisión o comportamiento político - y los partidarios de su imposibilidad. Los primeros ofrecieron una orientación empírico analítica al análisis de políticas caracterizada por un énfasis en la estadística y en la metodología, mientras que los segundos promovieron una orientación neo pluralista que se caracterizaba por la importancia de los análisis contextuales y de casos (Garson, 1992, p.159).

De manera evidente, la perspectiva empírico analítica, aun cuando se reconoció sus límites con el neopositivismo, fue ampliamente dominante en el campo del análisis de políticas públicas. Para ello pudo contar, entre otros elementos favorables, con el desarrollo de las metodologías cuantitativas y de nuevos métodos de planeación, particularmente, en los Estados Unidos, del Sistema de Planeación y Presupuestación por Programa (PPBS) (o Racionalización del Gasto Público), que permitían vislumbrar la posibilidad de definir de manera racional las acciones públicas. Se vislumbraba de esta forma una posible despolitización de la acción pública, desvinculándola de la política en el sentido de “*politics*”, percibida como, si no corrupta, por lo menos como diletante, transmitiendo así un aura de cientificidad y de neutralidad a la acción gubernamental. Es lo que Stone (2002, p. 7) llamó el Proyecto de Sociedad Racional (Rational Project)². De este modo, en la práctica, el análisis de políticas públicas tendió, en su corriente principal, a equipararse a un análisis costo-beneficio o costo-eficiencia. Así, se consideró que la hechura de las políticas públicas descansaba sobre

un proceso ordenado por etapas cuyo punto nodal era la decisión racional. Esta etapa central de las políticas pudiendo ser modelizada a través de herramientas como la teoría de los juegos.

El resultado de esta situación para el campo del análisis de políticas públicas, ha sido catastrófico en relación con la ambición inicial que el mismo Lasswell y sus colegas (Lerner, Dror) habían esbozado. La insistencia en el método conductista promovido, es cierto, por el mismo Lasswell, terminó por tomar amplia ventaja sobre los otros aspectos involucrados por su fundador en la orientación del campo. Es así como la importancia del contexto, de otros saberes y de los objetivos valorativos, democráticos y cívicos, subrayados por Lasswell, se fueron perdiendo y terminaron suplantados por una obsesión metodológica (Garson, 1992, pp. 151-155). Obsesión que se trasladó, luego del conductismo, a partir de la década de los años setenta en el desarrollo de las teorías de la elección racional y de la elección pública (Public Choice) (Mueller, 2003). Con ellas, la dominación de la teoría económica en la explicación de los comportamientos individuales y colectivos se expandió a gran parte de las ciencias sociales. Ésta también impuso su perspectiva normativa para la formación de las políticas. Cómo le señala Garson (1992, p. 155), las ciencias de políticas pasaron de querer ser un campo de investigación al servicio de la democracia a ser realmente un oficio al servicio de los gobiernos de turno; un oficio que se realizara desde una postura de ejercicio vertical del poder legitimado por la aplicación de saberes científicamente comprobados empíricamente.

La demanda por parte de las burocracias gubernamentales de métodos y criterios técnicos para la asignación de recursos y la elaboración de políticas favoreció a su turno que los programas de formación universitaria se enfocarán en la enseñanza de esta perspectiva analítica racional de elaboración, decisión, implementación y evaluación de políticas. La política pública se volvió un

² El proyecto de desarrollar una hechura racional de las políticas públicas descansa sobre tres modelos: un modelo de razonamiento, un modelo de sociedad y un modelo de hechura de política. El primer modelo corresponde al de la toma de decisión racional, el segundo modelo es el del mercado, y el último es el modelo de creación de política mediante una secuencia ordenada de etapas (ciclo de políticas) (Stone, 2002, p. 8-10).

asunto de profesionales técnicos, y la formación en este campo una actividad y, a veces, un negocio académico que aún perdura. La enseñanza se centra entonces en el dominio de herramientas metodológicas cuantitativas tal como estadísticas, econometría, microeconomía, etc. Se concibe entonces a las políticas públicas como las variables dependientes de unos cuantos factores objetivos, principalmente económicos³ medibles, (Dye, 1966), y cuyas relaciones causales tienen una supuesta validez universal.

En este sentido, tanto la cultura, la política, la ideología, la política (politics) o la burocracia eran considerados como elementos explicativos marginales (Mény and Thoenig, 1992). La mayoría de las políticas públicas fueron consideradas entonces como problemas técnico-económicos por las oficinas de planeación, por los organismos internacionales de cooperación y desarrollo (ONU, FMI, etc.) y por los mismos gobiernos (Easterly, 2014). En esta línea, los programas de formación académica respondieron a esta demanda, tanto desde las formaciones en economía, que encontraban en las políticas públicas un campo de acción profesional para validar sus teorías⁴, como desde las formaciones más politológicas que retomaban los presupuestos de la teoría de la elección racional⁵. En América Latina, son paradigmáticos de esta perspectiva neopositivista basada en la elección racional, los posgrados ofertados por el CIDE en México desde varias décadas o, y más recientemente, se puede ver esta perspectiva a la obra, en Colombia, tanto en los programas de pregrado como el de Gobierno y Asuntos públicos de la Universidad de los Andes (Bogotá), como en la inmensa mayoría de los programas de economía. En estos programas, predominan la transmisión y adquisición de conocimientos y habilidades técnico-científicos ampliamente descontextualizados.

Así mismo, del lado de la práctica gubernamental, desde los años ochenta, las perspectivas economicistas y tecnocráticas en la formulación de las políticas públicas se fueron imponiendo (ver Estrada, 2005), siendo los fundamentos de las políticas neoliberales y, posteriormente, neoinstitucionalistas (ej. Wiesner, 1997). Estos fundamentos racionalistas para la formulación de las políticas fueron también retomados por las perspectivas críticas al neoliberalismo, como el neodesarrollismo que, aunque éstas volvieron a atribuir un papel central al Estado en vez del mercado como determinante y orientador de los comportamientos de los actores, asumen una postura racionalista y técnica para construir de manera voluntarista una acción pública eficiente fundamentada sobre lo que se ha venido llamar “evidencias” o “lecciones”. Con el nuevo milenio, este retorno del Estado se percibe en todas partes y se encarnó, particularmente en América Latina, a través de lo que se conoció como los países del “socialismo del siglo XXI”.

Hoy en día, después de la crisis financiera de 2008, esta perspectiva positivista fuerte⁶ se encuentra incluso reforzada por las expectativas generadas por la economía comportamental y los progresos de las neurociencias. Con la ambición de seguir fundamentando las políticas públicas en evidencias científicas, la economía del comportamiento busca ofrecer técnicas para desarrollar políticas que permiten obtener más eficazmente los comportamientos individuales y sociales deseados. Apoyándose en la psicología cognitiva y social, la economía comportamental, partiendo de la consideración de la “caída” del homo economicus, pretende ahora refundar la teoría económica tomando en cuenta las limitaciones cognitivas de los individuos, el papel de las emociones en el proceso de toma de decisiones y la influencia de las interacciones sociales en la elección individual (Hedoin, 2012).

³ Se llegó a cifrar que el 85% de la explicación de las políticas públicas correspondía a factores económicos y el 15% a factores políticos y sociales (Thoenig, 1990).

⁴ La teoría de la elección pública es una extensión de la teoría económica a las decisiones públicas (Mueller, 2003).

⁵ En esta línea los trabajos de Ostrom (2005) y colegas para desarrollar el Institutional Analysis Development Framework son particularmente interesantes, aunque poco enseñados, o de manera muy simplificada, debido a su complejidad para la toma de decisión.

⁶ Fuerte, en la medida en que se pretende también generar a partir de estos conocimientos normas para la formulación de las políticas públicas.

Esta perspectiva busca así explicar los sesgos cognitivos en el comportamiento individual y, a partir de allí, tomarlos en cuenta en la formulación de las políticas públicas, por ejemplo, mediante los ahora famosos “nudges” (empujones) (Thaler y Sunstein, 2008). Así mismo, desde las neurociencias se prosigue la misma idea. Comprender el funcionamiento del cerebro permite establecer los determinantes que podrán orientar las decisiones individuales. Se considera que la biología del cerebro influencia la decisión humana, lo que permite hablar de tanto de neuromercadeo como de neuropolíticas (neuropolitics y neuropolicy)⁷. En conjunto, esta postura analítico empírica permite justificar científicamente intervenciones estatales cada vez más intrusivas en la vida de los ciudadanos, poniendo en peligro el principio fundamental de la libertad (Hedoin, 2012, p. 3). De este modo, los nuevos tecnócratas pueden pretender ahora saber mejor que nosotros mismos qué es bueno para uno mismo, justificando así políticas cada vez más paternalistas fundamentadas sobre una economía del comportamiento. Es la vestimenta nueva para proseguir el sueño tayloriano de un control completo, de una eventual robotización del ser humano (Schauder, 2018).

Sin embargo, en las ciencias políticas, disciplina menos expuesta a la exigencia de entrega de soluciones a cualquier problema, de forma un tanto paradójica, la exigencia de mayor rigurosidad científica en las teorías explicativas de las políticas (policy process) llevó a cuestionar la herramienta de análisis dominante conocida como el ciclo de política pública. Concebido inicialmente por el mismo Lasswell, y luego modificado por Jones (1970), como un instrumento de análisis de las políticas (y no como una teoría), el ciclo de políticas – con sus conocidas etapas de definición de problema, formulación de solución, decisión, implementación y evaluación-, segmenta el objeto de estudio en unas fases lógicas sucesivas que se analizan separadamente. La explosión de investigaciones que se centraban en una u otra fase del ciclo generó una serie de nue-

vas teorías con pretensión explicativas parciales.

Como consecuencia, el campo del análisis de políticas públicas en ciencias políticas se fragmentó en una multitud de subespecializaciones que terminó por hacer perder de vista el objeto de su estudio en su conjunto. El campo cayó en el error cartesiano de creer que la distinción entre partes entrañaba la separabilidad en (Deleuze, 1989, p. 14). Es Sabatier (1999), a principios de los años 80, quien se encargó de sentenciar la necesidad de buscar “mejores teorías” para explicar el proceso de políticas. El autor destacó en particular las fallas del modelo del ciclo para lograr una explicación científica de la política pública. En efecto, la perspectiva del ciclo, a pesar de sus reconocidas ventajas heurísticas, carece de hipótesis causales y por lo tanto no puede permitir explicaciones lógicas. En particular, no logra explicar las condiciones del paso de una fase a otra. El ciclo termina siendo más un modelo descriptivo que explicativo.

Las críticas formuladas por Sabatier al ciclo de políticas coincidieron con el momento de la crisis del modelo de intervención pública de tipo keynesiano, y su sustitución por el modelo neoliberal, y la aparición de problemas públicos nuevos, en particular el problema ambiental. Este contexto puso en jaque el modo tradicional, el de la experticia jurídico-burocrática y científica, de resolución de problemas públicos. Para lograr una explicación adecuada de las políticas resultó necesario tener en cuenta a nuevos actores, extra-estatales, y a nuevos conocimientos e ideas para definir problemas y formular soluciones. En efecto, tal como le mostró Hall (1993) en el caso de la Gran Bretaña de Margaret Thatcher, o Majone (1997) en la formulación de las políticas, las ideas y argumentos parecían tener una fuerza explicativa importante, o incluso más decisiva, que las mismas evidencias empíricas tradicionales. En el campo específico de la evaluación de las políticas, Weiss (1999) observa que el uso de la investigación en políticas era más eficaz cuando se despojaba de la estricta objetividad de los datos, para presentarse como ideas o argumen-

⁷ Según Gregory Berns, “Collective decision-making is political, but politics are biological”. Ver <http://www.neuropolicy.emory.edu/>

tos. Rein y Schön (1999) consideran que las políticas se desarrollan al interior de marcos que funcionan como sistemas apreciativos (Vickers en Rein y Schön, 1999, p. 329) contruidos por la gente y que le permite interpretar el mundo y dar sentido a su actuar. Ante la evidencia de la necesidad de tomar en consideración en sus modelos explicativos el rol de las ideas, el campo del análisis de política desarrolló así, en el marco de la disciplina politológica de los años ochenta, una perspectiva de análisis llamada “cognitiva” (Calvin y Velasco, 1997).

Sin romper con el neopositivismo dominante en el campo, la perspectiva cognitiva incluirá en las variables explicativas de las políticas aspectos considerados tradicionalmente como subjetivos: las ideas, las creencias, las imágenes, etc. De manera simultánea se desarrollará entonces dos nuevos enfoques teóricos principales: el Advocacy Coalitions Framework de Sabatier en los Estados Unidos y el enfoque de los referenciales de Jobert y Muller en Francia (Hall, Schmidt y Thatcher, 2015). Estos autores, y sus colegas, realizaron un importante número de estudios, rápidamente retomados en muchas partes del mundo a medida que el mismo campo se expandió alrededor del mundo, para demostrar la importancia de las ideas (referenciales de Muller) o de las creencias (Sabatier, 1999) en las explicaciones del cambio (o del no cambio) de políticas. De modo general, los estudios, ampliamente reconocidos en el ámbito académico, se centraron en desarrollar teorías para el abordaje del proceso de la política (policy process), más que sobre el análisis para la acción. Se buscó de esta forma introducir en el campo una nueva serie de variables de tipo más subjetivas para tratarlas, con diferencia según los autores, como si fueran datos de la misma naturaleza que las evidencias empíricas objetivas.

Esta nueva perspectiva, que buscó también romper con la herramienta del ciclo (Sabatier), se apoya explícitamente en una epistemología postpositivista (Kuhn, Lakatos para Sabatier) o

hasta constructivista (Muller) (con más o menos moderación según los casos). De modo que la explicación de las políticas públicas como variables dependientes se enriqueció y se complejizó. En este sentido, las ciencias políticas entraron a disputar a la economía su hegemonía explicativa. Sin embargo, esta perspectiva cognitiva, con sus variadas propuestas teóricas, si bien permitió una mejor comprensión de los hechos pasados, del proceso de las políticas, con la inclusión de variables más subjetivas medidas de forma generalmente cualitativa, no ha sido capaz, por lo menos hasta ahora, proponer, a diferencia de la perspectiva dominante en la ciencia económica y basada en la elección racional, un modelo normativo para la acción política. Su capacidad explicativa no se transformó en una capacidad prescriptiva, tal como le reconocen explícitamente Cairney y Weible (2017, p. 621)⁸. Esta situación ha limitado su utilidad para la política, y de allí también para la formación de profesionales activos para el gobierno. De modo que esta perspectiva, que se podría calificar como de positivismo moderado, poco ha trascendido de los ámbitos académicos hacia las instancias gubernamentales de formación de políticas.

Esta primera ruptura epistemológica en la tradición del análisis de políticas públicas fue seguida por otra, más radical, llamada interpretativa (Fischer, 2003, pp. 94-114). Si las políticas públicas dependen de manera importante de las ideas, entonces, resulta necesario dar cuenta del proceso de formación de estas ideas. Esto lleva naturalmente al escenario de la democracia y de la importancia de los contextos en los cuales se desarrollen y se imponen éstas. Efectivamente, según le señaló el estadístico Majone de manera magistral en 1989 (1997), en la medida en que la democracia es un sistema de toma de decisión basado en la discusión, entonces es preciso dar cuenta de la manera como se imponen unas ideas sobre otras en vista de una decisión. Majone (1997) dio así inicio a lo que se llama el giro argumentativo en el análisis de políticas (Fischer

⁸ “The audience for this theories tend to be academics, and policy process theorists have struggled to translate to translate strategies from their science into practice (...) but most efforts are halfhearted and ineffective” (Cairney and Weible, 2017, p. 621).

y Forester, 1993). El autor demostró que, por lo general, la formulación de políticas respondía a un proceso artesanal de argumentación y de persuasión. Dixit Majone: “la política está hecha de palabras” (Majone, 1997, p. 35).

Este modelo argumentativo facilitó la entrada en escena de la teoría crítica, la cual estuvo poco presente en el campo hasta entonces. Mientras que para los defensores de la teoría de la elección pública la racionalidad instrumental debe dominar el proceso de las políticas para que el resultado sea óptimo, desde la teoría crítica, se considera a ésta como una fuente de dominación castradora y reductora de la realidad de la vida humana (Fischer, 2003, 2009). Por lo tanto, para entender el proceso de decisión político era necesario reconocer el papel de otros atributos humanos, tales como las diferentes formas de conocimientos, las emociones, etc. Estos atributos son generalmente relegados a elementos irracionales del comportamiento humano, y por lo tanto excluidos de los modelos explicativos de tipo neopositivistas. La toma en consideración de estos elementos implica, por lo tanto, un cuestionamiento y una redefinición de la práctica democrática en contexto.

De este modo, desde la teoría crítica se fue desarrollando una vertiente más interpretativa de las políticas públicas que, en su propuesta normativa, retomara los presupuestos habermasianos de racionalidad comunicativa. Suele denominarse como una perspectiva de análisis deliberativa, participativa o discursiva (Schneider, Ingram, 1997, p. 53). Igualmente, un autor como Roe (1994) propondrá como complemento al análisis tradicional, el uso de un análisis narrativo o literario de las políticas, basado en la teoría semiótica, para dar cuenta de la variedad de relatos existentes entre diferentes grupos sociales con relación a un mismo problema y facilitar así la construcción de una solución. En acuerdo con la epistemología constructivista, el conocimiento nuevo se logra de manera intersubjetiva: de la

confrontación entre relatos o narrativas, forzosamente impregnados de subjetivismo, se construye una metanarrativa que permite superar las oposiciones iniciales e imponerse como una solución (narrativa) más adecuada al problema. Se genera de esta forma una transformación del marco de interpretación del problema en cuestión que permite que sea abordado y solucionado de una manera diferente, a partir de una modificación del “sistema apreciativo”.

Con estos desarrollos, el análisis de políticas públicas entró así de lleno (aunque de manera tardía) en las mismas controversias epistemológicas que atraviesan el conjunto de las ciencias sociales. El campo del análisis de política pública puede entonces agruparse hoy en día, grosso modo, en tres grandes familias o generaciones⁹. Primero, los enfoques neopositivistas que se centran en la prosecución de una explicación racional y normativa de las políticas públicas. Se encuentra en particular en esta primera generación los enfoques basados en la elección racional, la elección pública y el neoinstitucionalismo económico. Son los herederos directos de las Policy Sciences como parte del proyecto de sociedad racional y son principalmente basados en la determinación de causalidades basadas en evidencias “objetivas” medibles de manera cuantitativa.

Una segunda generación, se inscribe en una lógica paradigmática o de sistemas apreciativos que pone gran importancia a elementos subjetivos como lo son las ideas y los valores. Estos elementos se pueden tratar como datos para buscar explicaciones a los (no) cambios de políticas. Se incluye entonces estrategias metodológicas tanto cuantitativas como cualitativas. Se trata principalmente de los enfoques cognitivos tales como el ACF de Sabatier, de los referenciales de Muller y, más recientemente el enfoque de Análisis Narrativo (Narrative Policy Framework) que intenta combinar el enfoque ACF con un análisis narrativo inspirado en Roe (McBeth, Jones y

⁹ Son generaciones en la medida que conviven en el mismo tiempo. Existen otras clasificaciones. Por ejemplo, Schneider e Ingram (1997) consideran cuatro o cinco perspectivas: la pluralista, la de las “Policy Sciences”, la perspectiva basada en elección pública, y la de la teoría crítica, luego propone su propia perspectiva: la de Policy Design for Democracy.

Shanahan, 2014). La inclusión de elementos de tipo más subjetivos entreabre así la puerta a un análisis más contextualizado.

Finalmente, la tercera generación, llamada interpretativa, se fundamenta en una perspectiva epistemológica crítica y/o constructivista que busca romper con el empirismo (neo) positivista. Radicaliza la importancia de las ideas y los valores, de la subjetividad en general, para centrarse, en el caso de la teoría crítica, en la develación de las asimetrías de poder (objetivo y subjetivo) en el proceso de las políticas públicas. El cambio de política se logra más por un cambio en los valores, en los sistemas apreciativos, que por un cambio en una u otra variable objetiva. Avanza así una propuesta normativa que permitiría reanudar con las metas valorativas de la democracia sugeridos por Lasswell. Para ello, autores como Fischer, consideran necesario crear nuevas instancias de deliberación más democráticas, transdisciplinarias, participativas, que incluyen en el proceso de políticas públicas a todos los involucrados y saberes locales, en igualdad real de condiciones, es decir a la diversidad de valores presentes en una sociedad y no solo a los valores hegemónicos, para la formación de las políticas. Se pretende así democratizar el proceso de las políticas públicas para sustraerlo a las élites que dominan o controlan el proceso gubernamental y mediático.

De este modo, la producción de las políticas públicas debería corresponder necesariamente a un proceso situado, contextualizado y democrático. De un lado, la perspectiva interpretativa efectúa una crítica del proceso de las políticas públicas monopolizado por los expertos y los políticos profesionales y, del otro, se ofrece una perspectiva de democratización del mismo proceso, mediante la creación de espacios particulares de deliberación ciudadana o de involucrados abiertos a la diversidad societal en donde el conocimiento nuevo se descubre mediante el diálogo intersubjetivo. En este sentido, los promotores de esta perspectiva reanudan con el propósito democrático lasswelliano de “un desarrollo del

conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana” (Lasswell, 1992, p. 93) así como de la necesidad de “tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que (...) está viviendo” (Lasswell, 1992, p. 102), y también con la concepción pragmática de Dewey (2010) que inspiró a Lasswell.

Finalmente, es de anotar el importante llamado realizado recientemente por Carney y Weible¹⁰ (2017) para construir unas “nuevas ciencias de la política”. Partiendo de la constatación de que los objetivos iniciales establecidos por Lasswell siguen válidos hoy, los autores consideran que se necesita de representaciones más realistas tanto de los procesos de decisión racional e irracional, de múltiples teorías para dar cuenta de contextos complejos y de una combinación de la investigación básica y aplicada. Para ello, proponen una estrategia basada en el uso de los avances realizados por la sicología de los tomadores de decisión aplicados en contextos complejos (Cairney y Weible, 2017, p. 619). De manera general, la propuesta consiste en integrar en la perspectiva centrada en el desarrollo de las teorías del proceso de política (policy process), referida aquí como cognitiva, elementos que se han desarrollado más claramente en las dos otras perspectivas. Así, de la perspectiva analítico-empírica racionalista, se busca retomar principalmente los elementos explicativos de la toma de decisiones desarrollados por la economía comportamental y de la perspectiva interpretativa, la importancia de los contextos complejos y de los discursos. En este sentido, se puede decir que se trata de una iniciativa que busca orientar las nuevas ciencias de la política pública (new policy sciences) hacia una refundación a partir de las tres perspectivas descritas, retomando ciertos elementos de cada una, para reconstruir un campo capaz de integrar el policy analysis con el policy process (Carney y Weible, 2017, p. 621) permitiendo así vincular más eficazmente las dos facetas del campo. Es de anotar que esta propuesta se sitúa claramente en una perspectiva neopositivista, es

¹⁰ Vale la pena recordar que Christopher Weible ha sido un colaborador cercano a Sabatier.

decir más cercana a la teoría de la elección racional que a la teoría crítica.

La difusión del análisis de políticas públicas: un movimiento de centro a periferia

La descripción de la evolución del campo de las políticas públicas a la luz de una perspectiva epistemológica con sus implicaciones teóricas y metodológicas tal como acabamos de hacerlo, oculta un elemento importante. Si bien aún falta por trazar la historia detallada del desarrollo y de la difusión del campo alrededor del mundo, las líneas principales de este proceso son claras. El análisis de políticas públicas, como campo académico, nace en el contexto cultural y político específico de los Estados Unidos de los años cincuenta del siglo XX. Se pretende comprender el proceso de producción de las políticas públicas para hacerlo más racional y eficiente y, a su vez, demostrar la superioridad de los regímenes políticos liberales democráticos frente a la alternativa socialista burocrática entonces existente.

De EE.UU., el interés por el tema se trasladó a Europa anglosajona y germánica. Es decir, al norte y centro de Europa occidental. Posteriormente, la difusión se extendió hacia el espacio socio-cultural latino, del sur de Europa. Primero en Francia, en donde la preeminencia del derecho (constitucional y administrativo) en los estudios políticos frenó la difusión del análisis de políticas públicas de tipo anglosajón percibido como demasiado “problem solving” y minimizador de la centralidad e importancia del Estado. El desarrollo del análisis de políticas públicas en Francia se hará por la influencia de la sociología de las organizaciones (en particular los trabajos de Crozier y Friedberg, 1977), y sus estudios empíricos de las administraciones, y en unas ciencias políticas y administrativas en vía de autonomización del derecho. La administración pública es entonces percibida como un espacio de relaciones de poder (Payre y Pollet, 2013, p. 25). Se desarrolla entonces, en los años ochenta, una perspectiva académica francesa de análisis

de políticas públicas alrededor de la idea de referencial de política (Jobert y Muller, 1987).

De Francia, el interés por este nuevo objeto de estudio, ya en los años noventa, se traslada a España (traducción del libro “Las políticas públicas” de Mény y Thoenig en 1992) y, por esa vía, así como por los académicos y estudiantes latinoamericanos instalados o de paso en Europa (Bélgica, Francia, España) y EE.UU., ingresa a América Latina en momentos en que los países de la región entran en un proceso de democratización, reforma del Estado y globalización liberales. En este sentido, salvo algunas pocas excepciones, la introducción del análisis de política en América Latina se asocia al proceso de globalización económico, político y cultural de la década de los noventa. Esta última década del siglo XX verá así la difusión planetaria de este campo académico. En México, Aguilar publicará su conocida antología de textos anglosajones en el año 1992.

En este sentido, es claro que tanto el concepto de política pública como sus modelos de análisis son productos de sus contextos de creación. Reflejan la realidad de la acción pública y de su análisis en los Estados Unidos y del norte de Europa y de Francia. En la práctica de gobierno, en América Latina, se ha retomado de forma acrítica la perspectiva dominante basada en la teoría de la elección racional difundida por la ciencia económica. Se fomentará así, primero políticas neoliberales y luego neoinstitucionalistas, eso incluso, como ya se mencionó, en los países del llamado “socialismo del siglo XXI” (ejemplo: políticas de tipo transferencias monetarias condicionadas). En la academia, como le hemos mostrado (Roth, 2016), predomina este mismo enfoque, combinado con el ciclo de política. En una minoría importante de programas académicos se enseñan los enfoques cognitivos de Sabatier (ACF) y de Muller, siendo éstos entre los más conocidos y difundidos en el campo durante estas últimas décadas. Pero, tal como le reconoce el mismo Sabatier, el ACF es producto de los supuestos pluralistas que caracterizan la concepción política estadounidense. Las revisiones pos-

teriores para ampliar la validez del marco inicial no tocan estos fundamentos. Sin embargo, sus promotores lo consideran como potencialmente a-histórico y universal, al constatar su difusión y uso en los cinco continentes (Sabatier y Weible, 2014). Así mismo, aunque con menor difusión y pretensión universalista, el modelo de Jobert y Muller 1987, con sus referenciales y, sobre todo, su “medio decisional central” reflejan las especificidades históricas del sistema político-administrativo francés y la gravitación de los actores a su alrededor. Lo mismo sucede con otros enfoques reconocidos (Sabatier, 2014; Knöpfel, Larue y Varone, 2006).

Vistos desde el contexto latinoamericano, es por lo tanto legítimo preguntarse sobre su validez. Por ejemplo, es pertinente señalar que estos enfoques tienden a dar por aseguradas la legitimidad y la capacidad del sistema político-administrativo para imponer las regulaciones una vez definidas, su baja corrupción y clientelismo, la inexistencia de la violencia, etc. Situación que difiere notablemente del contexto latinoamericano.

La situación del campo en América latina

Varios estudios recientes comienzan a interesarse a la formación de este campo disciplinar en América latina (Díaz, Galano y Curti, 2014; Estudios Políticos, 2016, p. 49). Una rápida revisión de la literatura especializada mostraría fácilmente que las contribuciones latinoamericanas al debate teórico o conceptual en el campo de las políticas públicas son prácticamente inexistentes o (aun) ignoradas. América Latina es un mero campo de aplicación de los conceptos en vista de su validación y difusión. Como le señala Aguilar (2011, p. 28) para el caso de México, “la recepción del análisis de políticas públicas se hizo desde una análisis único y primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que le enmarca”. Una investigación llevada a cabo recientemente mostró también que la formación

en este campo en Colombia en los programas de ciencias políticas, se hace fundamentalmente, e incluso a veces exclusivamente, en base a manuales que retoman y presentan estos mismos marcos analíticos, principalmente de origen anglosajón (Roth, 2016). Situación que se reflejará probablemente en los trabajos de investigación realizados (investigación en curso).

Las investigaciones parecen señalar claramente un proceso de institucionalización importante del campo, que se erige en disciplina, vía la creación de formaciones e instituciones académicas especializadas, no solo de posgrados (maestrías y doctorados), sino ahora también de pregrado, tipo Gobierno y asuntos públicos (Universidad de los Andes), e incluso de nivel tecnológico (Roth, 2016). Otros estudios de misma naturaleza muestran una evolución similar en otros países de la región (Estudios Políticos, 2016). Generalmente, estas formaciones disciplinares se caracterizan por enseñar esencialmente una perspectiva economicista (elección pública, ahora también economía del comportamiento) o neoinstitucional de las políticas públicas para la toma de decisión. Es decir, se transmite la versión más tecnocrática y menos contextualizada del análisis de políticas públicas, privilegiando las competencias de cálculo y de modelización econométrica y a fines prescriptivas. Y eso, justo cuando este campo se abre a perspectivas más críticas, cualitativas y contextualizadas. En este sentido, no resulta sorprendente que existen pocos trabajos que intentan construir un enfoque de análisis basado en el contexto específico latinoamericano. Eso a pesar de que el mismo Lasswell (1992), como lo recordamos anteriormente, señalaba la necesidad de contextualizar el análisis.

Finalmente, es también desde el “centro” que se ha desarrollado desde los años noventa del siglo pasado una perspectiva que rehabilita de manera importante el contexto: la perspectiva interpretativa (Fischer, 2003, 2009). Esta perspectiva, que se apoya sobre la teoría crítica y el constructivismo, como se ha señalado anteriormente, ofrece así una validación – si es que se

necesitaba- para desarrollar enfoques situados, es decir en adecuación al contexto institucional y cultural, o capaces de tenerlo en cuenta. La relectura de autores pioneros como Lasswell, Dewey (quien influenció a Lasswell) o Dror permite retomar un hilo constitutivo del análisis de políticas públicas que enfatiza sobre la necesidad de realizar estudios a partir de los contextos concretos. Se trata de integrar a estos estudios no solamente el contexto institucional, sino también los valores, la cultura o el conocimiento tácito presentes (Polanyi en Dror, 1970), lo extrarracional y lo irracional (Dror, 1970), para poder interpretar correctamente una situación, un comportamiento. De este modo, es preciso que se trabaje al desarrollo de marcos teóricos y metodológicos que permiten realmente integrar y dar cuenta del contexto latinoamericano (o nacional). Contexto que habría que, por lo tanto, empezar por caracterizar.

Esto no quiere decir, sin embargo, que todos los modelos o enfoques desarrollados en otras latitudes, en un contexto de globalización, sean automáticamente inválidos. Pueden probablemente ser un tanto adaptados al contexto de la región, “latinoamericanizados”, tal como lo intentan el Advocacy Coalitions Framework de Sabatier, el Institutional Analysis Development de Ostrom o el Narrative Policy Framework de McBeth y otros. La cuestión es más bien qué teorías, modelos o herramientas permiten (o se adaptan para) explicar o interpretar mejor una realidad particular. No se trata de entrar en un fetichismo de lo propio o de lo auténtico versus lo que fue elaborado en otros contextos. Sin embargo, es claro que los enfoques existentes del análisis de políticas públicas se encuentran fuertemente anclados en una concepción particular del individuo y en los sistemas socioculturales anglosajón y romano-germánico de origen. Los trabajos de Weyland (2009) sobre las consecuencias inesperadas (formula elegante para no decir fracasos) que resultan de la transferencia en América latina de modelos de políticas públicas externos le recuerdan. ¿Pueden estos enfoques, con sus supuestos subyacentes, ser válidos y

traspasados sin mayores dificultades en el caso del área sociocultural latina (Europa mediterránea y sobretudo América latina) para explicar las políticas públicas de forma satisfactoria? A pesar de que los procesos de modernización occidental operantes desde el siglo XVII, y la globalización (hoy principalmente anglosajona) acelerada de estas últimas décadas, han generado un mestizaje cultural de mayor intensidad que nunca, consideramos que, para terminar, la pregunta vale la pena ser examinada.

El reto: hacia la construcción de enfoques analíticos latinoamericanos

En el campo del análisis de las políticas públicas, son muy pocas las iniciativas que parten de una reflexión que caracteriza el contexto latinoamericano, y para desde allí construir un enfoque explicativo o interpretativo de políticas públicas. Una revisión no exhaustiva permite señalar por lo menos tres pistas interesantes para tal propósito. Se trata, en primer lugar, de los trabajos realizados en torno a la fragilidad institucional latinoamericana de Pedro Medellin. En segundo lugar, de las perspectivas que abre el giro decolonial y, finalmente, del paradigma “barroco” esbozado a partir de los trabajos de Bolívar Echeverría en particular.

1. Pedro Medellin desarrolla una “propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad” (Medellin, 2004; 2011). El autor propone centrarse en el gobierno, entendido como un proceso, para dar cuenta de la estructuración particular de las políticas públicas en países que se caracterizan por disponer de “obediencias endebles”. Su propuesta se sitúa en una perspectiva neoinstitucional, aunque el autor no se refiere estrictamente a ella. Se apoya igualmente en consideraciones de Dror (1997) sobre la necesidad de estudiar las especificidades de los gobiernos de América latina, y de Linz y O'Donnell (Medellin, 2011) en el tema de la distancia particular existente entre formalidad e informalidad en el área latinoamericana. Sin embargo, hasta la fecha no se conocen estudios empíricos que per-

mitan comprobar su pertinencia o capacidad explicativa o normativa.

2. La segunda perspectiva, el giro decolonial, se ha difundido ampliamente en el continente a partir de los trabajos de autores como Castro Gómez, Grosfoguel, Dussel, Mignolo, Lander y Quijano (ver en particular Castro Gómez y Grosfoguel, 2007). Desde esa perspectiva, que se inscribe en una corriente crítica, se entiende que el campo de estudios de las políticas públicas, como el de la acción gubernamental, tiene claros rasgos de colonialidad que van de la mano de las políticas de cooperación internacional al desarrollo (Mota, 2016). La colonialidad del saber y del poder occidental (que sucede al colonialismo) en América latina habría provocado un “epistemicidio” sobre otras formas de ser, sentir y pensar que existían en las poblaciones colonizadas por occidente. En esta medida, “se considera que las estructuras de larga duración formadas durante los siglos XVI y XVII continuaban jugando un rol importante en el presente” (Castro Gómez y Grosfoguel, 2007, p. 14). De este modo, se pretende entonces pensar las políticas públicas a partir del “reconocimiento de la complejidad del mundo, así como de su diversidad, que incluye distintos modos de ser, pensar y sentir” (De Sousa Santos en Mota, 2016). Se propone por ejemplo construir una epistemología del sur (Santos). Se considera desde esta perspectiva que el saber de tipo científico occidental ya no debe ser el preponderante, y se debe promover, o su reemplazo o su equiparación, con otros saberes, múltiples, híbridos, a rescatar y a legitimar. Un enfoque atento a la presencia de estas otras epistemologías permitiría, por lo tanto, tomar mejor en consideración las características de contexto tanto para la explicación de las políticas como para orientar su formación. Si bien esta perspectiva crítica conoce un fuerte desarrollo en las ciencias sociales latinoamericanas, aún no se conocen trabajos específicamente centrados en o desde el campo de las políticas públicas.

3. Finalmente, como tercera y última perspectiva, que se relaciona con la anterior, está la

perspectiva fundamentada sobre la hipótesis barroca. Este enfoque parte de 1) considerar la cultura como un elemento determinante del comportamiento individual y colectivo, y 2) que el marco cultural de los pueblos de América latina es procedente de un peculiar proceso de modernización iniciado desde finales del siglo XVI y que se prolongó hasta mediados del siglo XVIII (“proceso de estructuración de larga duración”), pero que se manifiesta hasta hoy en día: la cultura barroca (Maravall, 1974, 1975). Con ella, se considera que las bases culturales del individuo latinoamericano y la construcción y desarrollo de las instituciones sociales y políticas, tras la Conquista, fueron inspiradas por el contexto de la Contra-reforma católica. Durante este periodo la monarquía española intentó, en palabras de Bolívar Echeverría, “construir una modernidad propia, religiosa, en torno a la revitalización de la fe como alternativa a la modernidad individualista que giraba en torno a la vitalidad del capital” (Echeverría, 1998, p. 49) que promovía la cultura anglosajona y protestante. Se desarrolló como un proyecto, un tanto paradójico, de modernización católica mezclando de manera singular modernidad científica y fe católica. Esta modernidad barroca debía constituir una alternativa, un cortafuego, a la modernidad inspirada de la reforma protestante que separa claramente los espacios de la racionalidad y de los de la expresión de la fe, dando prioridad a los primeros. El barroco, conocido como estrategia y arte de persuasión y de propaganda de la fe católica a través de la pintura y la arquitectura en particular, no fue solo eso. Fue también la expresión de un proyecto civilizatorio, particularmente vigoroso en América latina, que creó un esbozo de economía-mundo autónoma, en competencia con el mundo de la Europa del norte dominado por la ética protestante.

Un ejemplo de este peculiar proceso de modernización católica se encuentra en el precioso texto *El Inca barroco* de Espinosa (2015). El autor relata el curioso destino del indígena Alonso Florencia Inca quien llegó a ocupar el cargo de corregidor de Ibarra (Provincia de Quito). Con

ello, el autor muestra como una “política subalterna orientada hacia la restauración del pasado” se sustentaba en “los conceptos de legitimación de la monarquía española”. A través de este caso particular, el autor pone al descubierto formas específicas de mestizaje cultural que ocurrieron bajo la dominación española en la América andina y que desembocaron sobre prácticas de gobierno particulares.

Este proyecto civilizatorio de modernización católico, llevado a cabo por los jesuitas, llegó a ser constitutivo de un *ethos* particular, es decir un principio de estructuración de la experiencia del tiempo cotidiano, de ordenamiento del mundo de la vida y de comportamiento social (Echeverría, 1998), que perduraría hasta hoy en día y que marcó el mismo proceso de formación de las repúblicas latinoamericanas, haciéndolas oscilar constantemente entre modernidad y religiosidad, entre Babilonia y Jerusalén (según título de una obra de Démelas y Yves (1989). Echeverría considera que este *ethos* barroco, constitutivo de una cultura barroca, fue predominante en América Latina como vía hacia la modernidad¹¹ y se tradujo por el intento de realizar, en contradicción con la tesis weberiana, una modernización sin desencanto.

El *ethos* barroco se singulariza entonces por desarrollar un agenciamiento interdependiente de dos propuestas civilizatorias antagónicas. Se caracteriza, como le señala Villari, gran especialista de la cultura barroca, “por la presencia de actitudes aparentemente incompatibles o evidentemente contradictorias en el mismo sujeto” (Villari, 1993, p. 13). Así, logra hacer convivir “tradicionalismo y búsqueda de novedades, conservadurismo y rebelión, amor a la verdad y culto del disimulo, cordura y locura, sensualidad y misticismo, superstición y racionalidad, austeridad y consumismo, consolidación del derecho natural y exaltación del poder absoluto” (Villari, 1993, pp. 13-14).

Lo barroco se caracteriza entonces por su estrategia de intentar combinar al mismo tiempo el conservatismo católico con la modernidad. Impregnó no solo el arte propiamente dicho (en particular la arquitectura, la pintura y la música) sino que se extendió a todas las actividades sociales, y en particular a la política. Consistió en una forma de hibridación, de mestizaje entre dos culturas, tradicional y moderna, y en el caso latinoamericano, redoblada por la oposición entre la cultura española y la indígena, en tanto que “combinación conflictiva de conservadurismo e inconformidad” (Echeverría, 1998, p. 46).

En otras palabras, el *ethos* barroco se despliega como una estrategia de gestión simultánea de los contrarios, cuyos rasgos típicos son el ornamentalismo, la extravagancia y el ritualismo o, dicho en un tono diferente, rasgos que combinan de forma simultánea elementos improductivos, transgresores y represores (Echeverría, 1998, p. 41-42). El estilo barroco, por su carácter contradictorio intenta, de un lado, poner a prueba y eventualmente transformar la tradición y, del otro lado y al mismo tiempo, revitalizarla y reafirmarla (Echeverría, 1998, p. 45). De esta manera, lo barroco se expresa a través de una estetización, de una retórica, de un culto a las formas, que, a su vez y simultáneamente, son subvertidos en la vida cotidiana. La formalidad es celebrada oficialmente, pero la realización de ésta se encuentra socavada, burlada, por el comportamiento real, la informalidad, de los actores.

Por eso, consideramos que no se puede entender el comportamiento social y político en América latina (y talvez en el sur de Europa y en las Filipinas), con sus entonaciones nacionales, sin tener en cuenta este trasfondo histórico-cultural. Este comportamiento, individual y colectivo, atraviesa también la acción gubernamental. Se ha vuelto incluso su característica vital: son Estados barrocos que se modernizan a la manera del ornamentalismo. Una de las manifestaciones

¹¹ Echeverría distingue así a cuatro *ethes*: el realista, el romántico, el clásico y el barroco, como una suerte de tipos ideales weberianos (Echeverría, 1998) que caracterizan vías históricas hacia la modernidad capitalista. Mientras que los tres otros *ethes* asumen la predominancia, aunque de forma diferente, de una de las propuestas civilizatorias sobre las demás (el realista borra la contradicción aceptando el capitalismo, el romántico la niega, el clásico la reconoce como inevitable, pero la vive de manera distanciada), en el *ethos* barroco conviven en estado de empate.

de ese barroquismo puede observarse en el comportamiento frente a las normas y las políticas públicas que desarrollan: la importancia dado a su forma, su perfeccionamiento retórico, se encuentra sin comparación con la realidad de su implementación concreta. Ese comportamiento se puede también percibir en el famoso dicho paradójico, de “se acata, pero no se cumple”: respeto a las formas y transgresión vital. Volvemos aquí a encontrarnos con la brecha entre país formal y país real, formalidad e informalidad.

Conclusión

Luego de ese recorrido a través del campo del análisis (o mejor, de estudios) de las políticas públicas, consideramos que resulta pertinente intentar interpretar los procesos de políticas públicas en el continente latinoamericano a partir de una caracterización que da peso al significado de la incorporación particular de los conceptos de la modernidad política en América latina. En particular, el punto de vista o “mirador” barroco en relación al comportamiento individual y de gestión estetizante de las contradicciones. En este sentido, se podría así evitar las interpretaciones todavía frecuentemente de tipo patológico o fatalista en relación al comportamiento político en América latina. Consideramos entonces que, a partir de esa premisa, puede resultar pertinente desarrollar un enfoque interpretativo de las políticas públicas válido para el contexto latinoamericano.

Esta actitud particular de gestión de contradicciones insuperables que caracteriza el comportamiento barroco, puede ilustrarse en el caso de Colombia en numerosas y diversas manifestaciones históricas. Orjuela (2016) recuerda por ejemplo la concepción modernizadora de Rafael Núñez, sintetizada bajo el lema Regeneración o catástrofe, y en donde la regeneración era una muy débil modernización económica acompañada del restablecimiento del orden tradicional católico, mientras que la catástrofe significaba el avance del progresismo liberal; avance que fracasara con la Guerra de los Mil Días, la cual dejó como herencia, según el autor, una muy

baja “cultura de tolerancia y respeto para la autonomía de vida y acción en nuestra sociedad”. Posteriormente fracasaron igualmente los proyectos modernizadores de López Michelsen y de Gaitán, impidiendo nuevamente “la democratización del régimen político colombiano” desembocando en un pacto institucional “de hibridación de tradición y modernidad, con la creación del Frente Nacional en 1957”. La Constitución “liberalizante” adoptada en 1991 marca sin duda una inflexión progresista. Sin embargo, las reacciones cada vez más fuertes en contra de su contenido asociado a la cultura liberal, permiten dar cuenta de las tensiones persistentes entre ideas tradicionales e ideas modernizadoras. Sin que ninguna de estas fuerzas parezca en capacidad de imponerse claramente sobre la otra.

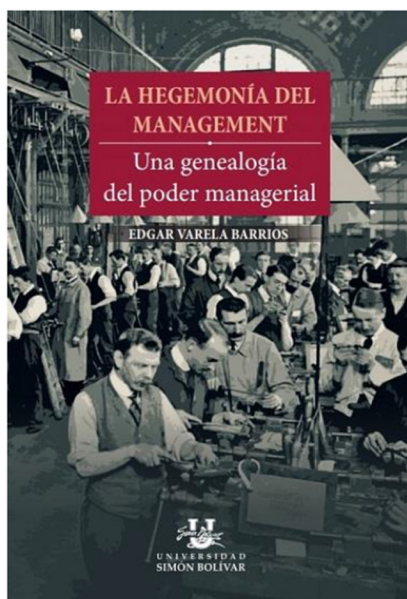
En conclusión, estas tres pistas, -seguramente existen muchas más-, que aquí fueron apenas esbozadas, muestran la existencia de un material suficiente para empezar un trabajo de reflexión, de elaboración teórico-metodológica basada en una concepción del individuo y de su comportamiento, y de investigación empírica para la comprensión de la acción pública correspondiente al contexto latinoamericano. De esta forma, se puede esperar aportes pertinentes para una mejor comprensión de los procesos políticos de la región y para un enriquecimiento de la discusión académica en el campo del análisis de políticas públicas.

Referencias

- Aguilar V., L. F. (Comp.). (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar V., L. F. (2011). *Políticas públicas*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Calvin, C., y Velasco, J. (1997). Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. *Política y Gobierno*, 4(1), 169-188
- Carney, 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
- Castro Gómez, S., y Grosfoguel, R. (Eds.). (2007). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá, Colombia: IESCO, Pensar, Siglo del Hombre.
- Crozier, M., & Friedberg E. (1977). *l'acteur et le système*. Francia, Paris: Seuil.

- Deleuze, G. (1989). *El pliegue. Leibniz y el barroco*. Barcelona, España: Ediciones Paidós.
- Démelas, M. D., & Yves S-G. (1989). *Jérusalem et Babylone. Politique et Religion en Amérique du Sud: l'Equateur, XVII-XIX siècles* (p. 213p). Paris, Francia: Editions Recherche sur les Civilisations.
- Dewey, J. (2010). *Le public et ses problèmes*. Paris, Francia: Gallimard.
- Díaz, C., Galano, N., y Curti, G. (Comps.). (2014). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Rosario, Argentina: P&G, Universidad del Rosario.
- Dror, Y. (1992). Prolegómenos para las ciencias de las políticas. en V., L. F., Aguilar (Comp.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 119-147). Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Dye, T. (1966). *Policy Analysis*. Alabama, USA: University of Alabama Press.
- Easterly, W. (2014). *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. New York, USA: Basic Book.
- Echeverría, B. (1998). *La modernidad de lo barroco*. Ciudad de México, México: Ediciones Era.
- Estrada, J. (Ed.). (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia,
- Estudios Políticos. (2016). *Dossier Políticas públicas* (Nº49). Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The argumentative turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, USA: Duke University Press.
- Fischer, F. (Ed.). (2009). *Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona, España: Anthropos.
- Garson G. D. (1992). De la ciencia de políticas al análisis de políticas:veinticinco años de progreso. En L. F. Aguilar (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-179). Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, Social learning and the State: The Case of Economic policymaking in Britain. *Political Studies*, XLIV, 936-957
- Hall, P., Schmidt V., & Thatcher, M. (2015). Cognitive approach: a French touch? in T. L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (Eds.), *Une French Touch dans l'analyse des politiques publiques?* (pp. 237-261). Paris, Francia: Presses de Science Po.
- Hedoin, C., (2012). *Quand nos comportements déroutent les économistes*. Recuperado de www.laviedesidees.fr
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'Etat en action*. Paris, Francia : PUF.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, USA: Wadsworth Pub.
- Knöpfel, P., Larrue, F., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich, Switzerland: Verlag Rüegger.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. en V., L. F., Aguilar (Comp.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-103). Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas. Ciudad de México, México: FCE.
- Maravall, J. A. (2002). *La cultura del Barroco*. Barcelona, España: Ariel.
- McBeth, M., Jones, M., & Shanahan, E. (2014). The Narrative Policy Framework. in P. Sabatier, C. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (third edition). Boulder, USA: Westview Press.
- Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad (Serie Política social 93). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Medellín Torres, P. (2011). *Gobierno y políticas públicas en contextos de fragilidad institucional* (Nº WP-2011-03. p 14). Madrid, España: GIGAPP.
- Mény, Y., y Thoenig J. C. (1992). *Políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Mota Díaz, L. (2016). La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México. *Estudios Políticos*, 49, 239-259
- Mueller, D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge, Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Orjuela, L. J. (2016). *Colombia aún debe liberalizarse*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- Payre, R., & Pollet, G. (2013). *Socio-histoire de l'action publique*. Paris, Francia: Editions La Découverte.
- Quijano, A. (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. en S. Castro Gómez y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 93-126). Bogotá, Colombia: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.
- Rein, M., y Schön, D. (1999). Un discurso de políticas que refleja su marco. En P. Wagner, C. H. Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (Comp.). *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (pp. 327-357). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Roe, E. (1994). *Policy Narrative Analysis*. Durham, USA: Duke University Press.
- Roth, A-N. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, 49, 260-283.
- Sabatier, P. A. (Ed.). (1999). *Theories of the Policy Process* (2ª ed.). Boulder, USA: Westview Press.
- Sabatier, P., Weible, C. (Eds.). (2014). *Theories of Policy Process* (3ª ed.). Boulder, USA: Westview Press.
- Schauder, T. (2018). *Les neurosciences vont-elles faire de l'homme une machine?* Recuperado de http://www.lemonde.fr/campus/article/2018/04/25/les-neurosciences-vont-elles-faire-de-l-homme-une-machine_5290332_4401467.html
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, USA: University Press of Kansas.
- Stone, D., (2002). *Policy Paradox*. New York, USA: Norton & Company.
- Taylor F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, USA, London, UK: Harper & Brothers.
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2008). *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, USA: Yale University Press.

- Thoenig, J.-C. (1990). Introduction. *L'année sociologique*, (40), 9-15.
- Villari, R., (1993). *El Hombre barroco*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Weiss, C. H. (1999). La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?. En P. Wagner, C. H. Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (Comp.), *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (pp. 377-406). Ciudad de México, México: Fondo de cultura Económica.
- Weyland, K. (2009). Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences. *Journal of Politics in Latin America*, 1(1), 37-66.
- Wiesner Durán, E. (1997). *La Efectividad de Las Políticas Públicas en Colombia: Un Análisis Neoinstitucional*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.



La Hegemonía del *Management*: una genealogía del poder managerial



La Universidad Simón Bolívar de la ciudad de Barranquilla, Colombia, programó el 8 de junio de 2018, el lanzamiento del libro: “La Hegemonía del *Management*: una genealogía del poder managerial”.

El autor Edgar Varela Barrios, en su libro, según su reseña, analiza” la expansión y las transformaciones del Management, desde sus inicios modernos a comienzos del siglo pasado, hasta constituirse hoy en un modelo hegemónico de gobernanza de empresas, administraciones públicas, y de diversas esferas organizacionales y relacionales, en contextos derivados de la liberalización de políticas y mercados, y de la globalización en todos los órdenes de la vida pública”.

La obra hace parte de varias publicaciones elaboradas en los últimos años por el profesor Edgar Varela Barrios, cuyas temáticas han sido tratadas por el autor ante auditorios de países como Brasil, España, México y Perú, entre otros.



Reseña del Libro: Hegemonía del *management*, una genealogía del poder managerial

El profesor Varela, realiza una importante explicación del rol que ha tenido el ejercicio del poder a través de toda la historia del ejercicio del *management*, y para esto comienza precisando los orígenes gramaticales y semánticos del *management*, tanto en su origen anglófono como en su vertiente francesa. En estos orígenes se puede evidenciar el origen dúplice de la disciplina, por una parte, lo manual, artesanal y creativo, mientras por el otro, el orden, lo organizado con arreglo a fines. Pero al mismo tiempo incorpora el concepto de hegemonía, el cual tiene sus desarrollos más importantes en la sociología y en la filosofía política, es así como Varela desarrolla los diferentes ejes temáticos de la hegemonía managerial, partiendo de los elementos más clásicos del poder organizado, pero al mismo tiempo transitando por todas las corrientes más modernas del rol del poder en el mundo organizacional, las funcionalidades del poder articuladas a las teorías organizacionales y las diferentes disciplinas que aportan a las ciencias del *management*. Entre estos tópicos el autor analiza aspectos tan centrales como la toma de decisiones, el *managwement* estratégico, la obediencia, la colaboración el consenso y la subordinación, la burocracia, el liderazgo, entre otros.

En el análisis de todos estos desarrollos, el profesor Varela identifica como se realiza el surgimiento de lo que llama el hombre managerial, y aquí hace una importante reflexión y análisis sobre la superación del paradigma burocrático y la transición hacia el poder organizacional y managerial, en el cual se hace evidente una expansión muy marcada, lo que realmente acontece es el surgimiento del managerialismo como un ejercicio del predominio de los managers no solo en la empresa, sino en todas las esferas de la vida social, algo muy diferente con aquel dueño del capital, es el surgimiento de una nueva tipología que diferencia claramente entre el empresario y el manager. En esta explicación el autor encuentra claramente el advenimiento del “hombre managerial”, donde lo realmente importante es la manera como trasciendes la esfera de lo meramente empresarial para instalarse en la esfera de la vida social y cotidiana.

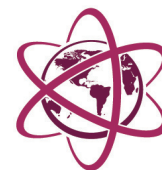
El libro del profesor Varela esta estructurado de tres partes, en la primera parte, realiza una explicación de los fundamentos del poder, en el cual avanza desarrollando la ontología, la fraseología y el humanismo en el poder organizacional. Así mismo articula y explica el rol de determinismo, el organicismo y el racionalismo y como se avanza hacia el posmodernismo en el *management*. Todos estos elementos para incorporarnos en el análisis del poder organizacional y su relación con las ciencias del *management*, en el cual avanza hacia la toma de decisiones, la dirección estratégica y las relaciones de poder inter y trans organizacional. De esta manera el profesor Varela se mete a fondo a desarrollar el pragmatismo, el liderazgo y la función directiva con todo lo que ella contiene, como son la autoridad y las estrategias del poder y avanza hacia los temas de espacialidad del poder e incorpora elementos nuevos de la inteligencia artificial y el papel de esta en la toma de decisiones.

En la segunda parte del libro, el autor desarrolla el papel que ha cumplido el paradigma burocrático sobre el poder organizacional, incorporando los desarrollos de la antropología de la burocracia, las burocracias y su papel en el ascenso del individualismo y las transformaciones de la burocracia publica contemporánea. Todo esto para desembarcar en las instituciones y el poder organizado, incorporando el liderazgo y lo que se ha denominado el escenario político del poder organizacional, que incorpora en su análisis una mirada mucho más crítica y menos funcionalista del poder.

En la tercera y última parte del libro, el profesor Varela, trabaja el managerialismo como una expresión del paradigma burocrático superado, evidenciando el *management* estratégico y su relación con el poder en las organizaciones, el management y su relación con la racionalidad instrumental, pero al mismo tiempo logra identificar las grandes posibilidades e importantes limitaciones del management estratégico. En esta parte del libro el autor realiza una interesante discusión sobre las praxis contemporáneas del management, la ontología de un nuevo capitalismo, la polarización social y la concentración decisonal. En la última parte del libro una muy aguda caracterización de la cultura de empresa y el surgimiento de ese “hombre managerial”.

Este libro titulado “La hegemonía del Management” es un libro de alta erudición y gran análisis comprensivo del ejercicio del poder organizado y todos sus posteriores desarrollos tanto en la vida organizacional como en la vida social del mundo moderno, que permitieron sacar a la superficie ese nuevo “hombre managerial”.

*Guillermo Murillo Vargas, PhD
Profesor Titular
Facultad de Ciencias de la Administración
Universidad del Valle
Coordinador CNA Colombia*



REUNIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL IIAS Y DEL BOARD OF MANAGEMENT DE LA IASIA



Entre el 19 y el 23 de marzo, el Consejo de Administración del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS) y el Board of Management de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (IASIA) se reunieron en Bruselas, Bélgica. El presidente del GLAP, Edgar Varela Barrios y el vicepresidente regional para América latina de IASIA, Rubén Darío Echeverri, también participaron activamente de esta reunión.

Durante una intensa semana se discutieron temas estratégicos en las áreas de finanzas, organización de próximos eventos internacionales, publicaciones, grupos de estudio especializados, expansión y cooperación de ambos institutos, así como las actividades de los grupos regionales del IIAS. También se discutieron los resultados de los eventos de la IASIA en Ramala, Palestina, del IIAS en Aix-en-Provence, Francia, ambos realizados en 2017, así como el desempeño de los grupos regionales del IIAS en sus respectivas conferencias.



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences

ENA
Ecole Nationale d'Administration de Tunisie

**REPUBLIC
OF TUNISIA**

2018 International Congress of IIAS

TUNIS, TUNISIA

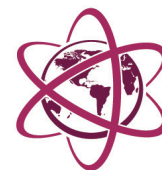
25-29 June 2018

www.iias-congress2018.org

La Escuela Nacional de Administración (ENA) y el Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas (IIAS), con el patrocinio de la presidencia del Gobierno de la República de Túnez organizaron la Conferencia Anual del IIAS, que se llevó a cabo en Túnez, del 25 al 29 de junio de 2018.

El tema principal fue: “Resiliencia Administrativa”.

<https://iias-congress2018.org/>



ISSN Impreso: 2590- 6011 / ISSN Electrónico: 2590-5333 / volumen 2 número 2, 2018 / Páginas: 87-90



IASIA
International Association of Schools
and Institutes of Administration

servir
HERRAMIENTA DEL PERÚ QUE CRECE



LAGPA
Latin American Group
for Public Administration

2018 IASIA-LAGPA Joint Conference

Globalization, Territories and Integration

LIMA, PERU

23-26 July 2018



www.iasia-lagpa-conference2018.org



La Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (IASIA) y el Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (LAGPA) organizan en colaboración con SERVIR - Autoridad Nacional del Servicio Civil y la Universidad Católica Sedes Sapientiae, la 2018 IASIA-LAGPA Joint Conference, que tendrá lugar en Lima, Perú del 23 al 26 de julio, con el tema general: “Globalización, Territorios e Integración”.

En el marco de esta conferencia conjunta y durante las actividades programadas para el LAGPA, serán realizados tres paneles que tratarán los siguientes temas:

- Corrupción y transnacionalización de prácticas ilegales en América Latina.
- Neopopulismo y modelos de gobernanza.
- Integración comercial.

<https://www.iasia-lagpa-conference2018.org/>



El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Gobierno de México, a través de la Secretaría de Función Pública (SFP), la Universidad de Guadalajara y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México, tendrán el placer de celebrar el “XXIII Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública” que se realizará en Guadalajara, México, del 6 al 9 de noviembre de 2018.

En la ocasión, el presidente de la IASIA, profesor Bianor Cavalcanti, el presidente del GLAP/IICA, profesor Edgar Varela Barrios, el director general del IIAS, Sofiane Sahraoui y el profesor Adrián Velázquez Vázquez de la Universidad La Verne de Estados Unidos presentarán el panel: “Globalización y desarrollo sostenible: las dimensiones internacionales de la administración pública”.

La idea es promover el análisis empírico, estudios de casos y reflexiones sobre el papel de la Administración Pública en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y avanzar en el intercambio de buenas prácticas y experiencias hacia un futuro próspero, sostenible e inclusivo.

<https://www.clad.org/congresos/xxiii-congreso>



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 (. . .) formulan 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 coma y 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 (paginas). 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>