

Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP

Avances en la consolidación de la evaluación de programas gubernamentales en América Latina en comparación con los niveles alcanzados en países desarrollados
Myriam Cardozo Brum, México.

Colaboración ciudadana para la innovación y creación de valor público. Caso Ecuador
Irma Jara-Iñiguez, Ecuador.

Objetivos de desarrollo sostenible 2030 en la Agenda Pública de Costa Rica
Leonardo Castellón Rodríguez, Costa Rica.

Aplicação da Inteligência Artificial no sistema jurídico brasileiro: VICTOR e ALEI
Nilton Correia da Silva, Fabricio Ataides Braz, Jose Roberto Pimenta Ferretti, Clenys Reges Rosario Pereira de Castro, Brasil.

Construcción de un Índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina
Rita M. Grandinetti, Ezequiel Miller, Exequiel Rodríguez, Argentina.

Editorial Fundación Cíara.

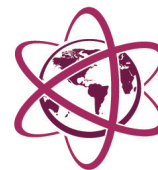
Volumen 3 | Número 5 | Jul - Dic 2019 | ISSN: 2590-6011 | RAP-GLAP

Revista de Administración Pública del GLAP

RAP-GLAP

Revista de Administración Pública del GLAP Volumen 3 | Número 5 | Jul - Dic 2019 | ISSN: 2590-6011 | RAP-GLAP





Comité científico

Adrián Velázquez Vázquez

Fernando López Parra

Ariel Ramírez

Luis Solari de la Fuente

Bianor Scelza Cavalcanti

Comité editorial

Edgar Varela Barrios

Director

César Rojas Alfonso

Editor en Jefe

Rubén Darío Echeverri

Coordinador Editorial

Eleonora Alzate Tijerino

Asistente de Dirección

Jorge Alejandro Soto Perez

Diseño y diagramación

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

Paul Joyce, 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.



Agradecimientos

Queremos agradecer a los colaboradores de la quinta edición de la revista por su valioso aporte. A quienes participaron como autores y evaluadores:

Myriam Irma Cardozo Brum
Nilton Correia Da Silva
José Roberto Pimienta Ferretti
Fabricio Ataides
Clenys Reges Rosario Pereira de Castro
Rita Grandinetti
Ezequiel Miller
Exequiel Rodríguez
Leonardo Castellón
María Estela Velázquez
Víctor Flecha
Eduardo Jordão
Rodrigo Pessoa
Jahir Gutiérrez Ossa
Rosa Maenza
Gastón Concha
Pedro Martínez Cantú
Alicia Girón González
Montserrat Espinach Rueda



Contenido

Editorial

CÉSAR ROJAS ALFONZO	5
-------------------------------	---

Artículos de Investigación Científica

Avances en la consolidación de la evaluación de programas gubernamentales en América Latina en comparación con los niveles alcanzados en países desarrollados <i>Progress on the Consolidation of the Evaluation of Government Programs in Latin America compared to the Levels achieved in Developed Countries.</i>	7
MYRIAM CARDOZO BRUM México	

Colaboración ciudadana para la innovación y creación de valor público.

Caso Ecuador

Citizen Collaboration for Innovation and Creation of Public Value.

<i>Case Ecuador</i>	22
-------------------------------	----

IRMA JARA-IÑIGUEZ

Ecuador

Artículos de Revisión

Objetivos de desarrollo sostenible 2030 en la Agenda Pública de Costa Rica <i>Sustainable Development Goals 2030 in the Public Agenda of Costa Rica</i>	33
LEONARDO CASTELLÓN RODRÍGUEZ. Costa Rica	

Aplicação da Inteligência Artificial no sistema jurídico brasileiro: VICTOR e ALEI

<i>Application of Artificial Intelligence in the Brazilian legal system: VICTOR and ALEI</i>	45
--	----

NILTON CORREIA DA SILVA, FABRICIO ATAIDES BRAZ,

JOSE ROBERTO PIMENTA FERRETTI, CLENYS REGES ROSARIO PEREIRA DE CASTRO

Brasil

Construcción de un Índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina

<i>Construction of an index of information opening level at provincial level in Argentina</i>	56
---	----

RITA M. GRANDINETTI, EZEQUIEL MILLER, EXEQUIEL RODRÍGUEZ

Argentina

Reseñas.	73
------------------	----

Eventos	78
-------------------	----

Instrucciones a los autores	81
---------------------------------------	----



Editorial

Las políticas públicas y la gestión pública en Latinoamérica revisten cada día mayor interés e impacto, no solo en el ámbito académico sino también en la agenda de las ciudadanías y gobiernos de nuestros países, dada la incidencia concreta de estos temas en la vida cotidiana y en el destino de las sociedades actuales.

Son innumerables y de una densa arquitectura institucional y disciplinar las acciones de gobierno las políticas implementadas y complementadas en contextos disímiles y con grados muy diversos de participación ciudadana. También aparecen como de alta prioridad para el análisis y la reflexión de expertos, dirigentes, gobernantes y ciudadanía en general, los planes y programas fijados por organismos multilaterales con elementos de orden jurídico, científico, tecnológico e incluso artístico y creativo que apuntan a la implementación de políticas públicas con impacto mundial en nuestro continente.

La Revista de Administración Pública editada por el *Latin American Group for Public Administration* (LAGPA), expresión regional del *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS), se ha dado a la tarea en los últimos tres años, de servir de espacio de reflexión y faro académico para las temáticas que conciernen a lo público en América Latina, y como parte de este esfuerzo llegamos a nuestra quinta edición.

Cómo es característico de esta publicación ofrecemos en este número artículos escritos por especialistas de distintos países latinoamericanos en los cuales se muestran avances y desarrollos en el ejercicio de las políticas públicas y de la gestión de lo público en el subcontinente. Es así como figura un amplio documento escrito por Leonardo Castellón Rodríguez acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, cómo se han incorporado en la Agenda Pública de Costa Rica. En ese sentido, analiza lo realizado en los periodos presidenciales constitucionales 2014-2018 del Presidente Solís Rivera, y lo avanzado a la fecha para el periodo 2018-2022 del Presidente actual Alvarado Quesada. Entre las medidas implementadas aparecen entre otras que en el plan de Desarrollo costarricense 2019-2022 se hizo una incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y entraron en operación buena parte de 138 indicadores diseñados por el gobierno nacional para el cumplimiento de los ODS.

La participación en la consolidación de las políticas públicas nacionales en Ecuador es el tema correspondiente al artículo elaborado por Irma Jara-Iñiguez con el título: Colaboración ciudadana, eje fundamental para la innovación en la gestión pública, el cual aborda aspectos sobre procesos participativos para la colaboración y co-creación teniendo como objeto de análisis el esquema de gobierno abierto de Ecuador y el Cabildo Cívico de Quito para lo cual establece cinco dimensiones analíticas dentro de lo que el autor llama “proceso para el desarrollo de innovación abierta y colaborativa.

El documento muestra aspectos en los cuales se ha logrado consensuar y transformar los intereses legítimos de la ciudadanía a través de propuestas colectivas mediante el intercambio de razones, aprendizaje colaborativo y, por lo tanto, mejorando el conocimiento.

La consolidación de la evaluación de programas gubernamentales en América Latina es el tema presentado por Myriam Cardozo Brum, analiza condiciones consideradas por la autora como fundamentales para el pleno cumplimiento de la función evaluativa de los programas gubernamentales: institucionalización de los procesos, profesionalización de funcionarios y calidad de la gestión por resultados. Revisa en especial el caso de México y se hacen comparativos en el ámbito regional con Colombia y México y se toman como referentes los sistemas de evaluación de Canadá y los Estados Unidos. El autor presenta una selección de documentos de teoría sobre evaluación para explicar de explicar los fenómenos y logros importantes en esta materia. Igualmente establece una selección de los factores en los que considera que es factible incidir en el contexto latinoamericano en el corto plazo.

En el documento Aplicación de Inteligencia Artificial en el sistema jurídico brasileño: VICTOR y ALEI, de autoría de Nilton Correia da Silva, Jose Roberto Pimenta Ferretti, Fabricio Ataides Braz, Clenys Reges Rosario Pereira de Castro, se enumeran las principales leyes brasileñas que están impulsando la gestión pública hacia un cambio de paradigma y promueven el uso de nuevas tecnologías como soporte de las agencias gubernamentales. Se establece que la Inteligencia Artificial puede ser un gran aliado para automatizar las tareas relacionadas con el flujo de informaciones del sistema legal brasileño y se presentan dos proyectos pioneros de inteligencia artificial en tribunales superiores y de segunda instancia en Brasil: el proyecto VICTOR en el Supremo Tribunal Federal (STF) y el ALEI en el Tribunal Regional Federal de la Primera Región (TRF1). Estos proyectos muestran importantes avances en términos de economicidad, tiempos de respuesta más cortos, modernización y mejora de las condiciones de trabajo en la administración pública brasileña.

Por último, aparece el trabajo: Democratización de la información pública a nivel provincial en Argentina de los autores: Rita M. Grandinetti, Ezequiel Miller, Exequiel Rodríguez, que muestra iniciativas de acceso a la información pública y apertura de datos en el nivel subnacional en ese país, entendidas como democratización de la información desde la perspectiva de Estado abierto. Este documento sistematiza información sobre la dimensión de transparencia que prevé la apertura de datos y acceso a la información a nivel provincial y a partir de esta información propone y calcula valores de un índice de democratización de la información en forma comparada.

Es muy grato y motivante para mí y para el equipo editor de la Revista de Administración Pública del LAGPA, contar en esta ocasión con la participación de una selecta pléyade de analistas latinoamericanos comprometidos con la reflexión en profundidad sobre temas de gran importancia en la Administración pública en nuestro continente. Esperamos que esta nueva edición permita actualizar y mejorar la gestión sobre temas concernientes a la gestión pública y al ejercicio de gobiernos nacionales y subnacionales de la región, en especial, al fortalecimiento de las democracias en cada uno de los países latinoamericanos en momentos en que se viven distintos procesos de recomposición política e institucional en pro de nuestras sociedades.

César Rojas Alfonso
EDITOR EN JEFE





Avances en la consolidación de la evaluación de programas gubernamentales en América Latina en comparación con los niveles alcanzados en países desarrollados

Progress on the Consolidation of the Evaluation of Government Programs in Latin America compared to the Levels achieved in Developed Countries

MYRIAM CARDOZO BRUM¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación.

Recibido: 19/09/2019

Revisado: 28/10/2019

Aceptado: 28/11/2019

Resumen

En las últimas décadas la gestión pública latinoamericana ha sido evaluada en forma creciente. El presente artículo analiza cuatro condiciones fundamentales para el pleno cumplimiento de la función evaluativa en sus programas gubernamentales: institucionalización de los procesos, profesionalización de sus participantes, calidad del trabajo realizado y utilización de sus resultados. Su objetivo es diagnosticar, mediante análisis documental y resultados de investigaciones previas, el estado que los mismos han alcanzado en los países latinoamericanos, especialmente México, tomando como referencia la situación que prevalece en aquellos que han logrado mayores avances.

Se sintetiza la literatura teórica internacional que trata de explicar los fenómenos señalados, identificando logros importantes en materia de institucionalización formal, lentos en cultura evaluativa, fuertes debilidades en cuanto a profesionalización, poca atención a la calidad de los trabajos, y tendencia hacia la limitada utilización de resultados. Se propone una selección de los factores mencionados, en los que es factible incidir en nuestro contexto y en el corto plazo, para acelerar los procesos de consolidación de la evaluación de programas.

Palabras clave: Evaluación, Institucionalización, Profesionalización, Calidad y utilización.

Abstract

In recent decades, Latin American public management has been increasingly evaluated. This paper analyses four basic conditions for the fulfillment of the evaluation commitment / obligation / responsibility / function of government programs, namely: institutionalization of processes; increasing the professionalism of their participants; the quality of the work undertaken; and utilization of results. The objective is to diagnose, through documental analysis and results from previous research, their status reached in Latin American countries, especially in Mexico, and using as reference common aspects of those which have achieved greater progress. We summarize the international literature that attempts to explain this phenomena and we identify important achievements with regards to formal institutionalization, slow improvements on eva-

¹ Profesora investigadora del Departamento Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México. b. Licenciada en Administración y Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Área de Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. c. Política y Gestión Pública, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México. d. E-mail: mcardozo@correo.xoc.uam.mx

Cómo citar: Cardozo Brum, M. (2019). Avances en la consolidación de la evaluación de programas gubernamentales en América Latina en comparación con los niveles alcanzados en países desarrollados.

Revista de Administración Pública del GLAP, 3(4), páginas 7-21.

evaluation culture, strong weaknesses on professionalizing, little attention on the quality of the work, and a tendency towards a very limited utilization of the results obtained. We suggest a selection of the factors there mentioned, those which can have an impact in our context and is the short term, aiming at accelerating the consolidation processes of the evaluation of programs.

Keywords: Evaluation, Institutionalization, Professionalism, Quality, Utilization.

Introducción

Desde inicios del siglo XX es posible identificar esfuerzos pioneros en el desarrollo de trabajos evaluativos en casos como el Reino Unido en torno a los servicios públicos o los Estados Unidos de América (EUA) en materia de servicios educativos. En el contexto latinoamericano muchos países cuentan con sistemas de evaluación (Cunill y Ospina, 2008; Maldonado y Galíndez, edits, 2013; Cardozo, 2012 y 2015; Pérez y Maldonado, edits. 2015) pero su creación es muy posterior, aunque algunos ya acumulan más de 20 años. Para tener idea de la magnitud de este esfuerzo, sin pretender ser exhaustivos y en orden de fechas de creación, puede referirse la creación de los sistemas que se muestran en la Tabla No.1.

Sin embargo, a inicios del presente siglo diversos autores (Wiesner, 2000); Cohen, 2001; Ospina, 2001) se cuestionaban sobre los avances efectivamente logrados por estos sistemas, aduciendo obstáculos como:

El alto costo de las evaluaciones, la toma de decisiones centralizada, la falta de un interés continuado de parte de políticos y funcionarios públicos, la ausencia de un método eficaz para determinar el éxito o fracaso de los programas, las dificultades para utilizar indicadores directos, la insuficiencia de equipos técnicos, el interés exclusivo en el control de insumos y la observación de las normas, el privilegio del volumen sobre la calidad y de la cobertura sobre los resultados y la satisfacción, entre otros (Cardozo, 2012, p. 120-121).

Como hemos visto, a partir de 2001 han surgido varios nuevos sistemas y algunos se han mo-

dificado, lo que indujo a Cunill y Ospina (2008) a ser optimistas al identificar sistemas avanzados, con diferentes predominios: económico (Chile en SCG, Perú, Argentina con SSEEP, Paraguay), social (Chile en Mideplan, Argentina con Siempre, Brasil), socioeconómico (Bolivia), o definitivamente político (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras; entre otros).

Por su parte, Pérez y Maldonado (edits., 2015), también obtuvieron resultados bastante positivos en algunos de los países que calificaron en una escala de 0 a 10: siete de ellos obtuvieron valores de 6 y más, destacando Chile y México (9), y Brasil y Colombia (8).

Actualmente, nos planteamos diversos cuestionamientos: ¿se ha consolidado la institucionalización de estos sistemas?, ¿hemos avanzado en el proceso? y ¿qué podríamos hacer para acelerar dicha consolidación?

En consecuencia, el objetivo del presente trabajo es presentar un breve diagnóstico de la situación que prevalece en varios países latinoamericanos, especialmente en México a nivel federal, en torno de la consolidación de los procesos de evaluación de sus programas gubernamentales, teniendo como referente los logros alcanzados por países más avanzados en la materia, principalmente Reino Unido, EUA, Canadá y Francia. Para ello será necesario revisar la literatura explicativa de la situación, discutirla y efectuar recomendaciones para la situación diagnosticada.

Desde el punto de vista metodológico, se analiza información documental y se sintetizan y discuten resultados acumulados en investigaciones previas, principalmente las ya mencionadas investigaciones en la región latinoamericana de Cunill y Ospina, Pérez y Maldonado, y Cardozo. Todas utilizan información secundaria publicada en los países incluidos en sus trabajos y ofrecen un marco teórico metodológico común que facilita las comparaciones finales. La primera incluyó doce países², la segunda diez³ y la tercera cuatro⁴; en las dos primeras el estudio de cada país fue elaborado por investigadores radi-

2 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

3 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

4 Chile, Colombia, Costa Rica y México.

cados en los mismos, mientras que en la tercera se retomaron trabajos de especialistas locales⁵.

Marco teórico

La evaluación constituye una investigación aplicada que permite conocer el nivel de desempeño de políticas y programas públicos; también explicar dicho nivel tomando en consideración las características de su diseño e instrumentación, así como el contexto político, social y económico concreto en que se inserta la actividad evaluada, y finalmente, valorarlo a la luz de un conjunto de criterios como la pertinencia, la congruencia, la eficacia, la eficiencia, la calidad, la equidad, entre otros.

La información que la evaluación genera cubre diferentes necesidades: difusión, para cumplir con la obligación del gobierno de rendir cuentas a la ciudadanía y que ésta cuente con la información que le permita incorporarse a los procesos participativos; instrumental, para mejorar la gestión de las políticas y programas evaluados; presupuestal, para asignar los recursos en función de los resultados obtenidos; conceptual, para mejorar la comprensión general de los principales componentes y relaciones; y persuasión, para aumentar la contundencia de un argumento con la intención de convencer a otros (Cardozo, Coord., 2015).

Para valorar la consolidación de estos procesos tenemos que partir del nivel de institucionalización alcanzado, o sea, del reconocimiento de las funciones de seguimiento y evaluación por parte del Estado, cuya obligatoriedad se plasma en leyes u ordenamientos jurídicos (Pérez y Maldonado, edits, 2015). La institucionalización puede ser entendida en dos sentidos: a) la formal, que consiste en la creación de organizaciones especializadas en la atención de un asunto concreto, y b) la sustantiva, más profunda, que alude a la internalización de valores, al desarrollo de una cultura de valoración social positiva de una actividad que se percibe útil y socialmente eficaz, que pudo haber sido promovida por una institucionalización formal previa. Genera acep-

tación, legitimidad y permanencia de dicha actividad con base en su autoridad científico-técnica y moral, así como credibilidad política.

En segundo lugar, requerimos analizar si se ha avanzado en la profesionalización del conjunto de agentes vinculados a la evaluación (servidores públicos, profesionales universitarios, legisladores). La profesionalización de esta actividad se caracteriza por:

- a. El reconocimiento cultural y legal de dicha actividad ante la sociedad
- b. La identificación de un objeto de estudio que le es propio
- c. La capacidad para que sus disciplinas pueden ser enseñadas y aprendidas
- d. La existencia de mecanismos exclusivos para la certificación de la competencia
- e. La oferta de productos diferentes aunque compartan métodos y técnicas con otras profesiones
- f. La disposición de criterios aceptados o códigos de ética
- g. La existencia de una comunidad de expertos que reconozcan la validez de dicha práctica
- h. La disposición de una normatividad que la regule
- i. La existencia de instancias y actividades de regulación autónoma
- j. El reconocimiento de cierto nivel de remuneración de las labores especializadas de la actividad (Díaz y Rosales, 2003).

Mediante la profesionalización y capacitación se espera lograr una mejor calidad del trabajo (planeación, métodos de evaluación, argumentación del informe, valoración de la información analizada, recomendaciones), cuyo análisis constituye un tercer requisito para lograr la consolidación. Esta se realiza mediante metaevaluación, definida como un tipo particular de evaluación que enjuicia la calidad y el mérito de lo que hacen los evaluadores profesionales, así como otros actores o instancias que inciden en la calidad del proceso desarrollado y del informe final logrado (Cardozo, 2012). Generalmente uti-

5 Es el caso de Roth y Quintero en Colombia, Díaz y Rosales en Costa Rica o Guzmán en Chile.

liza una lista de comprobación para garantizar la confiabilidad y validez de los resultados encontrados mediante el análisis de la coherencia entre las cuatro categorías básicas señaladas por Patton (1998): datos, interpretaciones, valoraciones y recomendaciones. Debe medir la objetividad, veracidad, viabilidad y fiabilidad de la información recogida y producida, analizar su proceso, la organización del sistema de evaluación y su impacto sobre las actividades y actitudes de individuos y grupos (Dopico, s/f). Puede complementarse con la percepción promedio manifestada por los diferentes actores del proceso (Abate, 2000).

Finamente, para que la evaluación de calidad cumpla su función, es necesario que sus recomendaciones sean utilizadas para provocar el perfeccionamiento de los programas públicos, lo que muchos teóricos mundiales afirman que se produce en forma bastante reducida. Se han propuesto muchos factores explicativos de esta limitada utilización de resultados de evaluación, pero el consenso sobre los factores más relevantes es muy limitado; gira sobre todo en torno a la cultura de evaluación y el involucramiento de los destinatarios del trabajo evaluativo durante su proceso. En segundo lugar se ubican las menciones vinculadas a la credibilidad de la evaluación, que depende más del prestigio de los evaluadores que de la calidad del trabajo. Posteriormente, las relacionadas con el contexto político y normativo, el diseño de interdependencias gubernamentales, la estabilidad del programa y los aspectos organizativos: necesidad percibida de información sobre el programa, nivel jerárquico solicitante, apoyo de autoridades superiores y planeación del proceso de evaluación, incluyendo desde el inicio la difusión y utilización efectiva de los resultados. Aparecen muy pocas menciones al diseño de un sistema de incentivos⁶, a aspectos culturales y psicológicos⁷, a la metodología de evaluación aplicada y a la calidad de informe final (Cardozo, coord., 2015⁸).

En síntesis, la evaluación requiere para desarrollarse y consolidarse plenamente, además de la obvia disposición de suficiente presupuesto, ciertas condiciones de las cuales analizamos las cuatro antes destacadas: 1) un proceso de institucionalización que facilite el desarrollo de la investigación correspondiente; 2) la profesionalización de la actividad; 3) los mecanismos que garanticen la calidad de los trabajos; y 4) la utilización de sus resultados para mejorar los programas evaluados, como finalidad última de todo proceso evaluativo, ampliamente reconocido por la literatura universal.

Institucionalización de procesos de evaluación

En este artículo se consideran las dos acepciones antes mencionadas de la institucionalización (formal y sustantiva) respecto de la evaluación de programas gubernamentales, pero principalmente la primera porque cuenta con más información a la fecha. Obviamente, de no existir por lo menos uno de estos dos tipos de institucionalización ya sea a nivel del Poder Ejecutivo, el Legislativo o las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), no sería dable esperar que los procesos de evaluación se consoliden, probablemente ni siquiera existirían.

Aunque es posible encontrar algún antecedente previo, América Latina incorpora lentamente los procesos de evaluación en el último cuarto del siglo pasado, iniciando en los setenta en Costa Rica, cuyo proceso ha sido lento, logrando su institucionalización formal en 1994, con pocas evaluaciones, fundamentalmente internas. Hoy se puede considerar que países como Colombia, Chile y México han avanzado más en la institucionalización de evaluaciones externas, a pesar de haber comenzado una o dos décadas después.

En Colombia el trabajo se encuentra muy consolidado y el de Chile se está desarrollando muy rápidamente y con mayor transparencia (ej. concursos públicos). El enfoque experimental y

6 Zapico, 2005; Cejudo y Maldonado, 2011; Bonbright, 2012.

7 Johnson, 1998; Henry & Mark, 2003.

8 En este trabajo se revisan las contribuciones de diversos autores citados en este texto como: Alkin, Caplan, Henry, Johnson, Laubli, Leviton, Mark, Patton, Weiss, entre otros.

económico de medición de impacto tiene mucho arraigo en estos dos países y México, aunque éste último reconoce las dificultades de su aplicación, por lo que ha realizado muy pocas evaluaciones de este tipo. En el nuevo siglo se han ido incorporando otros países como Argentina, Brasil y Perú, entre otros. Brasil presenta mayor énfasis en el seguimiento de indicadores (monitoreo), acompañado de la autoevaluación interna.

México institucionaliza formalmente y de manera sistemática los procesos de evaluación federal al iniciar el siglo XXI. El número de sus trabajos crece aceleradamente, más por obligación legal que por generación de una cultura que valore su contribución, y los tipos de evaluación se diversifican al reestructurarse el sistema con la creación a nivel del Poder Ejecutivo Federal del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2006.

Las Secretarías del Estado mexicano con experiencias más antiguas en la realización de evaluaciones han sido la de Desarrollo Social (SEDESOL) y la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). En el primer caso fue muy importante el esfuerzo realizado entre 2001 y 2006 en que se intentaron trabajos de evaluación integrales, con equipos de reciente formación puestos a competir mediante invitaciones a universidades y centros de investigación. En el segundo, las evaluaciones fueron realizadas por convenio con la *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO). Los sectores de Educación, Salud y Medio Ambiente se integraron plenamente al proceso de evaluación a partir de 2006, resaltando el primero por su elevado número (37% del total en 2012). Este nuevo período se ha caracterizado por un notable incremento de la asignación directa de contratos (sin concurso) a las instituciones ya mencionadas y también a empresas consultoras.

En síntesis, América Latina presenta avances en materia de institucionalización formal en diversos países, especialmente en los tres mencionados, pero aún dista mucho de los países pioneros ubicados en Norteamérica y Europa. Destaca

EUA con un alto grado de institucionalización de la evaluación y un proceso iniciado seis o siete décadas antes que los demás (a inicios del siglo XIX). Le sigue Reino Unido, cuyo trabajo inicia en los setenta y, al igual que en EUA, su impulso proviene tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. En Canadá la institucionalización, inicia casi al mismo tiempo que en Reino Unido, es fuerte al interior de la Administración Pública pero el Parlamento se involucra poco.

El inicio tardío de los procesos latinoamericanos de evaluación y su mayor restricción de recursos (financieros y humanos capacitados) explican sus avances más limitados. Si bien Costa Rica fue el primero, la lentitud de su crecimiento ha provocado que los otros países analizados alcancen actualmente una mayor consolidación. Estos han institucionalizado sistema de evaluaciones externas muy similares: Colombia es el más antiguo, Chile el más acelerado y México presenta un avance diferenciado por sectores. Todos requieren contar con recursos humanos capacitados que permitan su adecuado funcionamiento.

Poco se ha estudiado en relación a la institucionalización sustantiva de la evaluación. Para el caso mexicano, Cardozo (2009) señaló que se identificaban cambios mínimos en las dependencias y entidades de la administración pública, en menor grado en el poder legislativo y casi nulo entre la ciudadanía que desconoce su existencia, contenido, utilidad, etcétera. En cambio, ocho años después, Conde (2017) afirmaba que entre los servidores públicos la cultura de la evaluación ha cambiado radicalmente en poco tiempo.

Profesionalización de la evaluación

Una revisión del logro de estas características en materia de evaluación resulta bastante homogénea en América Latina. En México, nos indica que existe el reconocimiento legal de la actividad (Ley General de Desarrollo Social), su validez es aceptada por la comunidad de expertos y, en menor grado, se perciben avances hacia su aceptación cultural, como se señaló en el punto anterior. También se reconoce un objeto de es-

tudio específico, aunque con definiciones y enfoques variados, y productos diferenciados de otros cercanos como análisis, ensayos, diagnósticos o auditorías. Se trata de una práctica administrativamente normada por convocatorias, lineamientos generales, términos de referencia, etc. y su nivel de remuneración, aunque muy variable, es medianamente aceptado en función de su nivel de especialización. El resto de las características presenta mayores dificultades, como se verá a continuación.

En cuanto a los procesos de enseñanza-aprendizaje de la disciplina, en materia de formación universitaria pocos países latinoamericanos muestran avances. Chile y Costa Rica ofrecen algunas maestrías⁹, mientras México inició en 2013 su primera especialización de un año de duración¹⁰. Todos, incluso Colombia, imparten adicionalmente diplomados y cursos esporádicos. Por otro lado, México no cuenta con mecanismos exclusivos para la certificación de la competencia.

La situación es muy diferente en los países avanzados en los que vuelven a destacarse EUA y Canadá, con múltiples instituciones que ofrecen posgrados de evaluación en general (además de los específicos por áreas de educación, salud, etc.). LaVelle y Donaldson (2010) encontraron 48 en 2008 en EUA¹¹ y Canadá contaba en el año 2000 con 25 instituciones que ofrecían más de 100 cursos¹².

En materia de publicaciones especializadas, ningún país latinoamericano dispone de una revista en temas de evaluación en general (sólo aplicados en áreas como la educación) y los libros publicados son pocos, resaltando México con aproximadamente 15, algunos de ellos relativos a la metaevaluación, tema también tratado en Costa Rica. En cambio, EUA tiene cinco re-

vistas¹³ y junto con Francia, destaca por la cantidad de libros publicados.

La deontología y disposición de códigos de ética constituye una asignatura pendiente en México y América Latina en general, mientras Francia ha sido uno de los países más interesados en el tema.

Finalmente, en materia de Asociaciones de Profesionales de la Evaluación, éstas no existen en América Latina, salvo la Asociación Centroamericana de Evaluación con sede en Costa Rica y la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL). Sólo se dispone de redes nacionales¹⁴ que tanto difunden información, publicaciones y eventos como organizan algunos grupos de discusión a través de Internet, pero únicamente ofrecen oportunidades de intercambios cara a cara cuando la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (RELAC) o la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación (RED-LACME) organizan eventos internacionales periódicos (cada uno a cinco años).

En cambio, todos los países avanzados han formado por lo menos una asociación, con actividades diversas: conferencias anuales, grupos de discusión, secciones regionales, etc. Francia destaca por la intensidad de su trabajo reflexivo y por tener, al igual que Canadá, sociedades regionales importantes, además de la nacional¹⁵.

En este apartado se concluye que los avances registrados en América Latina en materia de profesionalización son definitivamente insuficientes, incluso queda mucho por hacer en los países que más atención han prestado a esta necesidad.

En buena medida, la calidad de los trabajos evaluativos que se verá a continuación, depende de contar con espacios académicos en los cuales formarse y actualizarse con buen nivel,

9 Universidad de Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile y Universidad de Costa Rica.

10 Instituto Nacional de Salud Pública.

11 Destacamos los impartidos por las universidades George Washington, de Western Michigan, del Estado de Michigan, Los Ángeles, Maryland, del Estado de Kent, de Syracuse, Claremont y Duquesne.

12 Incluyen la Universidad de British Columbia, la de Carleton, Laval, Concordia, Montréal, Québec en Montréal y la Escuela Nacional de Administración Pública, entre otras.

13 American Journal of Evaluation, Evaluation Review, New Directions for Evaluation, Evaluation and Program Planning y Journal of Multidisciplinary Evaluation.

14 Red de Monitoreo y Evaluación de Política Pública (Redcolme) y Red Mexicana de Monitoreo y Evaluación (Redmexme).

15 Por ejemplo, Lille en Francia y Québec en Canadá.

así como de oportunidades para discutir e intercambiar ideas y experiencias, no sólo para los evaluadores sino para todos los relacionados con esta tarea (integrantes de órganos de evaluación, diputados, etc.).

Calidad de los trabajos

La calidad es una de las variables más difíciles de evaluar debido a las dificultades para identificar indicadores objetivos para medirla y porque su medición subjetiva varía profundamente en función del actor que la realiza. Sin embargo, es fundamental supervisarla para no correr el riesgo de poner en práctica recomendaciones surgidas de procesos inadecuados. Resulta afectada por múltiples factores organizativos y metodológicos (normatividad, recursos, planeación, formación y experiencia de los equipos, información, técnicas de investigación, actitud de los funcionarios, etc.) que han sido ampliamente tratados en los trabajos de metaevaluación de EUA, Francia, España y Canadá¹⁶.

En general, la calidad de los trabajos latinoamericanos ha sido insuficientemente cuidada y los esfuerzos son todavía incipientes; sólo se ha identificado trabajos de metaevaluación en Costa Rica, Cuba, Argentina y México¹⁷. Los problemas señalados en los primeros tres casos giran nuevamente en torno a temas metodológicos, y agregan insuficiencia de recursos, información poco confiable, ausencia de una teoría que sustente el programa evaluado, entre otros.

En México se perciben avances en materia de calidad de los trabajos evaluativos (aunque en cada generación continúa habiendo algunos inaceptables) pero persisten debilidades en torno a: pocos trabajos de metaevaluación que analicen la calidad de las evaluaciones, investigaciones que cubran sus determinantes normativos como los organizativos y el metodológicos,

ausencia de términos de referencia específicos a cada caso, equipos de evaluación cuya formación, experiencia y composición disciplinaria no siempre es la adecuada a la evaluación para la que se les contrata, costos muy diversos y diferencias no justificadas, ausencia de trabajo de campo y de recuperación de percepciones de los beneficiarios, tamaño irrisorio de algunos informes, limitado involucramiento de los funcionarios responsables, recomendaciones poco factibles y novedosas, entre otras (Cardozo, 2012).

Como fue mencionado en su momento, el número de programas y acciones federales mexicanas cuyos diversos tipos de evaluación coordina el CONEVAL se ha ido incrementado y este órgano también ha ido ampliando sus tareas (brindar asesoría a los gobiernos locales, evaluar sus avances). Esta diversificación de sus responsabilidades ha ido acompañada de una gran simplificación y estandarización de los trabajos realizados¹⁸, con riesgo de privilegiar la cantidad en detrimento de la calidad (Cardozo, Coord., 2015).

El tema de la calidad de las evaluaciones es determinante para decidir si las recomendaciones realizadas por los evaluadores deben o no ser aplicadas. Para lograrlo se necesita, además de contar con una combinación del mejor nivel posible de sus factores determinantes, que el organismo coordinador acompañe el proceso para ir resolviendo los problemas que se presenten y buscar sinergias, y que valore la calidad obtenida en el informe final antes de enviarla al programa evaluado para que decida sobre su posible concreción y nivel de importancia.

Esa valoración se logra a través de la metaevaluación, realizada por un experto contratado para ello o por los mismos Consejos de Evaluación. Para hacerla se necesitan diversos recursos: formación en esta técnica para tener claridad sobre sus objetivos y métodos, y tiempo para realizarla por los propios consejeros o presupuesto

16 Schwandt & Halpern, 1988; Stufflebeam & Shinkfield, 1993; Lacasse, 1993; Weiss, 1998; Lascoumes, 1998; Lajoudie y Toulemonde, 2002; Larrú, 2003; Bustelo, 2004; García Sánchez, 2009; Stufflebeam, 2009; Scriven 2009.

17 Díaz, 2002; Centeno, 2002; Dopico, s/f; Marabotto, 2005; Cardozo 2006, 2012 y 2015; Vargas, 2007; De Dios, J., P. Durán, M. Gómez y R. Schwentesius, 2007.

18 Énfasis en Evaluaciones Específicas de Desempeño y fichas de Monitoreo y Evaluación notoriamente superiores en número a las Evaluaciones de Impacto, de Procesos o Estratégicas, de mayor profundidad analítica.

para contratarla externamente. Pero este mecanismo resulta muy difícil de aplicar cuando el número de evaluaciones que componen un ciclo se cuenta por cientos como sucede en el caso federal mexicano, de ahí el riesgo de que los aumentos en cantidad se acompañen de reducciones en calidad.

En síntesis, América Latina cuenta con muy pocos mecanismos de control de la calidad de las evaluaciones realizadas.

Utilización de los resultados de la evaluación

Una de las mayores preocupaciones mundiales en materia de evaluación es que sus resultados sean efectivamente utilizados para mejorar o cancelar programas y ajustar sus recursos. Esto ha conducido a analizar diferentes tipos de utilización para satisfacer necesidades: informativa, instrumental, conceptual, persuasiva¹⁹, entre otras. Hemos agregado la utilización presupuestal, relativa a los cambios provocados por la evaluación en materia de recursos asignados al programa por el órgano responsable del presupuesto para diferenciarla de la instrumental utilizada por los mismos responsables del programa.

Muchas de las investigaciones y metaevaluaciones de países diversos señalan que la utilización instrumental en la toma de decisiones de las propias políticas y programas evaluados es muy reducida o dudosa²⁰, lo que ha abierto la discusión de si deberían o no tener carácter vinculatorio. Se trata de la situación colombiana y, en parte, de la mexicana. Otros autores han preferido sustituir “utilización” por “influencia” como un concepto más amplio a analizar²¹. Finalmente, existen algunas excepciones en que el nivel de utilización es elevado en EUA, Canadá, Reino Unido, Países Bajos y Suecia y otras con avances incipientes en países latinoamericanos como Chile y Costa Rica (27 recomendaciones aplicadas de 30 recibidas en 2015-2019), ambos impulsados mediante la utilización de incentivos.

En el caso de México, a nivel federal, la mayor información disponible se refiere a este tipo de utilización, pero sólo por grupos sectoriales, no por programa evaluado. El porcentaje de recomendaciones acordadas con los operadores para ser transformadas en los llamados Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) es muy bajo; a título de ejemplo, en 2012-2013, fue de 45% (Tabla No.2). Como consecuencia de la reducción del número de ASM, de 930 en 2007 a 260 en 2012-2013 (Tabla No.2); y de un número importante de cancelaciones de los acordados (83 ASM en 2013-2014), su nivel de cumplimiento ha tendido a aumentar. El informe de seguimiento de 2017-2018 señala que el máximo cumplimiento alcanzado a la fecha corresponde al período 2014-2015 (90%).

Volviendo a 2007-2013, los ASM específicos, resueltos por la propia unidad responsable del programa, han sido los más numerosos (2,850) y han tendido a cumplirse más que los institucionales, que requieren el acuerdo entre áreas diferentes de la dependencia (Tabla No. 3). La misma tendencia muestran los ASM de baja prioridad frente a los de mediana y alta. No se dispone de información de seguimiento de aspectos interinstitucionales e intergubernamentales (81 y 80 respectivamente en 2007-2013), aún más complejos (páginas oficiales de CONEVAL, varias consultas).

La SEDESOL y la SEMARNAT son las dependencias que recibieron mayor número de recomendaciones y, junto con la Secretaría de Economía (SE) y de Educación Pública (SEP), las que acordaron la mayor cantidad de ASM en 2007-2013, pero sus porcentajes de transformación de unas en otros sólo alcanzó el 28 y 38% respectivamente en 2012-2013 (Tabla No. 2).

A pesar de enfrentar fuertes resistencias burocráticas y del carácter no vinculatorio de las recomendaciones de CONEVAL, en 2016 se había alcanzado un nivel importante de cumplimiento cuantitativo (89.5%), quedando pendiente la eva-

19 Rich, 1977; Pelz, 1978; Young & Comptois, 1979, citados en Leviton & Hughes, 1981; Johnson, 1998 y Alkin & Taut, 2003, entre otros.

20 Caplan, Morrison & Stambaugh, 1975; Rich, 1977, Lacasse, 1993; Weiss C., 1998; Lascoumes, 1998; Caiden, 1998; Patton, 1998, 2008 y 2013; Bustelo, 2004; Lajoudie y Toulemonde, 2002; Hofstetter & Alkin, 2003; Larrú, 2003; García Sánchez, 2009; Laubli & Mayne, 2014.

21 Weiss J.A., 1979; Kirkhard, 2000; Henry & Mark, 2003; Mark & Henry, 2004; Mark, 2008.

luación del impacto que efectivamente ha tenido en las políticas y programas y, fundamentalmente, en la calidad de vida de sus beneficiarios.

Siguiendo la revisión en México, la difusión de información como rendición de cuentas es otra modalidad de utilización a la que las evaluaciones han contribuido mediante su amplia disposición en diversas páginas web, especialmente la del CONEVAL.

En relación con la utilización presupuestal, se ha mostrado que no se percibe incidencia de las evaluaciones en la asignación de recursos con base en el estudio efectuado por Székely (2013) que recoge la opinión de una muestra de funcionarios.

En torno a la utilización conceptual y persuasiva, cuyo impacto es más difícil de medir, se ha señalado la falta de estudios y dificultades metodológicas para identificar y valorar sus avances; sin embargo, existen algunos ejemplos como la inclusión de la evaluación de diseño a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o los discursos políticos que utilizan la información producida por las evaluaciones, entre otras. Para este tipo de utilización, un prerequisite fundamental lo constituye el acceso pleno a la información generada, sobre todo en materia de información financiera, en la que persisten resistencias.

En síntesis, para el caso mexicano con el que se cuenta de mayor información, podemos afirmar que, supuesta la calidad de los trabajos, la utilización instrumental aún está por debajo de lo deseable, la presupuestal es casi inexistente a nivel de la Cámara que aprueba la asignación de recursos federales, la de difusión ha sido útil y las otras dos no tienen una medición precisa; es decir, que los logros son bastante desiguales según tipo de utilización.

Describir la situación como ha sido presentada hasta aquí constituye un avance hacia su diagnóstico, sin embargo no basta, es necesario identificar también sus causas para tratar de incidir sobre ellas y es aquí donde la revisión de la literatura internacional, efectuada en el marco teórico, puede mostrar su utilidad.

Discusión

La información presentada muestra relativa homogeneidad en torno al avance en los tres requisitos analizados para lograr la consolidación de la evaluación en los países latinoamericanos revisados: institucionalización, profesionalización y calidad. En un contexto de recursos abundantes, amplia cultura y formación en evaluación tal vez pueda confiarse en que la calidad se logre sin necesidad de controles, pero en nuestros incipientes sistemas todavía es muy importante garantizarla. Sin embargo, la mayor preocupación de todos gira en torno de los limitados niveles de utilización de sus resultados.

En este sentido, suponiendo que el problema de la calidad logre resolverse, corresponde analizar el conjunto de factores que pueden incidir en la utilización, especialmente instrumental y presupuestal, de las recomendaciones cuya calidad ya haya sido reconocida. No hay duda de que todos los trabajos mencionados en la literatura pueden aportar elementos a la explicación *ex post* de la utilización lograda, aunque hay que tener en cuenta que muchos de ellos han sido pensados en términos de evaluaciones solicitadas por los propios operadores de programas en forma voluntaria y éste no es el caso en México, Chile o Colombia. Sin embargo, cuando se busca incidir *ex ante* en la misma, es necesario diferenciar dos grupos de factores de la extensa lista sugerida por los autores: a) los que consideramos contextuales o exógenos porque el sistema actual de evaluación no los puede modificar, especialmente en el corto plazo, y b) los que son manipulables por dicho sistema en el corto plazo, permitiendo incrementar la probabilidad de utilización de una evaluación concreta.

Entre los primeros, el contexto político y legal, las relaciones intergubernamentales o el nivel de institucionalización de la cultura de evaluación afectan el grado de utilización, pero nuestros sistemas de evaluación no pueden modificarlos sustantivamente en el corto plazo, lo que tampoco justifica que no se vaya trabajando en ellos de forma paralela.

En cambio, entre los segundos, hay diversos factores manipulables como: a) la utilización de

incentivos; b) la participación de los responsables de los programas desde la decisión del tipo y contenido de la evaluación y la planeación conjunta de su posterior utilización hasta la discusión de las conclusiones, c) la realización de concursos abiertos y la selección de evaluadores prestigiados por su conocimiento y probidad, d) el levantamiento de percepciones de ciudadanos (usuarios y no usuarios) y organizaciones sociales vinculadas al tema; e) la presentación oportuna, relevante y accesible de la información; f) la amplia difusión de informes; g) el monitoreo de su uso y h) la utilización presupuestal.

Efectivamente, al interior del sistema de evaluación pueden utilizarse incentivos monetarios y simbólicos, individuales y colectivos, compromisos negociados y aplicación más efectiva de sanciones (ej. Chile y Costa Rica) que impulsen la utilización de resultados de evaluación. En el caso federal mexicano no hay sanciones puesto que los ASM no son vinculatorios, y tampoco existe evidencia de la efectividad de los premios que se ofrecen para promover mejores prácticas.

En relación con la participación de los responsables de los programas, cuyo involucramiento es altamente reconocido en la literatura, en México se ha interpuesto un obstáculo. Cuando la evaluación es solicitada por sus mismos usuarios, como sucede habitualmente en otros contextos (EUA o Reino Unido), su integración en el proceso es casi natural; pero, cuando ésta es demandada por un organismo externo como CONEVAL pueden presentarse dos posibilidades: que el sistema confíe en el interés y colaboración del evaluado en un proceso de aprendizaje conjunto, o que considere que existe una alta probabilidad de que se resista, al menos en forma implícita, y entorpezca el proceso por ser ajeno a sus intereses. En la segunda alternativa es lógico pensar que no habrá apertura a la participación y esto es lo que parece estar sucediendo en México y otros países de América Latina. Nuevamente, la modificación de esta situación pasa a mediano plazo por cursos de actualización, espacios de discusión y publicaciones accesibles a los funcionarios y, en lo inmediato, por la adopción de un sistema de incentivos.

La realización de concursos, la selección de evaluadores y la participación de usuarios y organizaciones sociales empiezan por afectar la calidad de los trabajos (vía su rigurosidad metodológica y su amplitud de puntos de vista) pero también su utilización a través de la credibilidad, tantas veces señalada por los autores revisados, especialmente a nivel conceptual, y por la sociedad misma. Si todas las instituciones de prestigio pueden participar en el proceso y los criterios de selección son explícitos y aplicados en igualdad de condiciones, sus resultados resultan confiables pero, si además se ha tenido la oportunidad de participar y conocer de primera mano un buen trabajo realizado, la credibilidad tiende a aumentar (Monnier, 1995). Esto se refuerza también con una amplia difusión del informe. Se trata de temas que no se discuten en el discurso mexicano, pero que en la práctica se aplican cada vez menos, entre otras razones porque implican mayores costos, especialmente de llevar a cabo trabajos de campo, ya casi inexistentes.

Además de la difusión del informe, la presentación de la información en un lenguaje atractivo y accesible al lector así como su extensión limitada son determinantes para facilitar su lectura y posterior utilización. Por esta razón se ha sugerido que, además del resumen ejecutivo que en la mayor parte de los casos mexicanos se dispone, se intenten otras versiones dirigidas a públicos diferentes (funcionarios, legisladores, investigadores, ciudadanía en general), esfuerzo que se ha realizado en Costa Rica. Otro aspecto importante es su oportunidad para que pueda ser tomada en cuenta en procesos con plazos estrictos como puede ser la aprobación, en México, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en cuya adecuación se han hecho avances sin que el problema se haya resuelto plenamente.

En cuanto al monitoreo de la utilización del informe y sus recomendaciones, éste constituye un mecanismo de coerción sobre las dependencias y entidades responsables de realizarlo, propio del supuesto de que los funcionarios no lo hacen voluntariamente. En consecuencia, si el control se diluye, la posibilidad de utilización también se reduce. Además, el monitoreo permite a los investigadores y el público interesado

conocer los avances del sistema. En México, su aplicación es responsabilidad de los Consejos de evaluación y dista mucho de estar actualizada y ser útil: CONEVAL, ante la cantidad de información manejada, sólo publica un informe anual agregado por dependencias y entidades, que no permite el seguimiento por programas, su redacción no siempre es clara, y dificulta su seguimiento año con año.

Por último, la utilización presupuestal ha sido importante en países en que el propio poder legislativo solicita o realiza evaluaciones (EUA, Reino Unido) y muestra avances en el caso chileno. Esta es la coerción probablemente más fuerte que puede pesar en la utilización instrumental por parte de la administración pública. Lograrla depende también del contexto político, la cultura y la educación de los diputados al respecto, así como de la ya mencionada oportunidad del informe, pero incentivarla se muestra más difícil que en el caso de los funcionarios. En consecuencia, en el contexto mexicano, la posibilidad de que la información generada por la evaluación sea tomada en cuenta es más probable a nivel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), encargada de realizar el proyecto de presupuesto; sin embargo, sería conveniente sensibilizar más a sus funcionarios con la información social, no sólo con la económico-financiera que están habituados a manejar.

Además, tampoco es de nuestro interés incrementar la utilización de cualquier tipo de recomendaciones, sino las correctamente obtenidas para que redunden en mayor beneficio social. En consecuencia, se necesita garantizar que sólo las “buenas” recomendaciones sean aplicadas, lo que implica continuar trabajando conjuntamente en lograr procesos de evaluación de calidad aceptable.

Conclusiones y propuestas

Desarrollar e internalizar una cultura de la evaluación en diferentes grupos sociales (funcionarios, diputados, investigadores, organi-

zaciones no gubernamentales) y la ciudadanía en general constituye la máxima aspiración de quienes estamos convencidos de su necesidad y conveniencia, para que ésta sea voluntariamente aplicada, desarrollada en forma colaborativa, sus productos sean de alta calidad y sus resultados ampliamente utilizados. Pero lograrlo requiere tiempos muy prolongados de institucionalización que aún no han transcurrido en América Latina, a diferencia de lo sucedido en países como EUA, que además cuentan tanto con el compromiso de su Poder Ejecutivo como del Legislativo.

Del análisis realizado concluimos que los países latinoamericanos se caracterizan aún por: a) un disparate avance de la institucionalización formal de la evaluación, destacando Colombia, Chile y México; b) lentos procesos de profesionalización de sus especialistas en el tema; c) pocos mecanismos de control de la calidad de sus evaluaciones y d) limitada utilización de sus resultados, sobre todo a nivel presupuestal, en el caso mexicano. En consecuencia, se está avanzando en los procesos de evaluación aplicados pero no es posible hablar de su plena consolidación²².

Frente a la situación anterior se requiere universalizar la institucionalización de los procesos de evaluación en América Latina, multiplicar la oferta accesible de profesionalización en el tema, introducir procesos de metaevaluación y analizar en cada país los mecanismos que se valoren útiles para aumentar la utilización de resultados a partir de la revisión de la amplia literatura mundial al respecto. Pero, sólo mejorando los cuatro procesos analizados y sus interrelaciones podremos pensar en un sistema consolidado y sinérgico de evaluación en nuestro países ya que, como todo sistema complejo, mejorar un aspecto aislado puede incluso llevar a malos resultados del conjunto, como podría ser incrementar la utilización de resultados sin la seguridad previa de la calidad del proceso que permitió arribar a los mismos.

22 Incluso hay países donde se desconoce si hay avances como Guatemala (salvo en educación), Belice (salvo en educación), El Salvador (salvo en educación y medio ambiente), y Panamá en América Central o Guyana y Surinam en Sudamérica; mientras Argentina, Ecuador y Venezuela han obtenido bajas calificaciones en la investigación coordinada por Pérez y Maldonado, 2015.

Durante mucho tiempo, en México se ha trabajado en mejorar la calidad de las evaluaciones, suponiendo que eso provocaría su mayor utilización, pero resulta que, tanto la teoría como la práctica muestran que ese vínculo no es mecánico, ya que recomendaciones bien fundamentadas se pueden quedar “guardadas” si no convienen a quienes deberían utilizarlas. En consecuencia, se recuperaron los factores internacionalmente señalados que es necesario cambiar a mediano plazo (cultura de la evaluación, calidad de los trabajos, etc.) pero se seleccionó especialmente los mecanismos que los organismos de evaluación pueden implementar en lo inmediato para contribuir a este proceso: participación de funcionarios y sociedad, selección transparente de evaluadores prestigiados, amplia difusión de los informes, monitoreo riguroso del cumplimiento de acuerdos, utilización de incentivos, entre los principales.

Además, para hacer posible la metaevaluación cuando el número de evaluaciones resulta muy numeroso, como sucede en México a nivel federal, se abren las siguientes posibilidades: a) que los diputados modifiquen la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para que ésta no exija evaluaciones anuales de todos los programas sociales, sino selectivas y profundas, y en consecuencia, menos numerosas, b) que se creen nuevos órganos coordinadores de evaluaciones para que el número de evaluaciones a cargo de cada uno sea más manejable, o c) que CONEVAL organice al menos metaevaluaciones aplicadas a muestras cambiantes de sus actuales evaluaciones anuales.

La segunda propuesta que se plantea, coadyuvaría a resolver otro problema, el exceso de estandarización y simplificación introducido por CONEVAL, mediante la creación de órganos especializados en evaluación por sectores, como lo fue el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)²³ o, al menos, una Coordinación como en el caso del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), cuidando de delimitar bien sus atribuciones, lo que no se había logrado plenamen-

te con el INEE. Seguramente el sector Salud ameritaría un esfuerzo similar y también Desarrollo Social cuya experiencia acumulada es importante y constituyó la base de despegue del CONEVAL. Eso permitiría poner mayor atención al conjunto de programas relevantes de cada sector, lo que también se detecta muy necesario en el conjunto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) debido a la diferente especificidad de sus programas.

En síntesis, se concluye que América Latina muestra avances importantes pero muy lejanos de los países que han logrado consolidar esta actividad y que existe un conjunto identificado de factores en que es posible trabajar a corto plazo para mejorar tanto la calidad de las evaluaciones como su posterior utilización, al tiempo que se siguen haciendo esfuerzo para desarrollar a mediano plazo una cultura de la evaluación apoyada con más programas universitarios, publicaciones y eventos, que en conjunto permita consolidar el trabajo evaluativo en nuestro contexto.

Referencias

- Abate, B. (2000), *La nouvelle gestion publique*. Collection Systèmes, París, Francia : L.G.D.J.
- Alkin, M. & Taut, S. (2003), Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation*, 29: 1-12.
- Bonbright, D. (2012), *Use of impact evaluation results*. EUA: Interaction & The Rockefeller Foundation.
- Bustelo, M (2004), *La evaluación de políticas públicas de igualdad de género en España*. Madrid, España: Catarata.
- Caiden, N. (1998), Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation. *Public Budgeting and Finances*, 18(2): 35-52.
- Caplan, N., Morrisson, A. & Stambaugh, R. (1975), *The use of social science knowledge in policy decisions at the national level*. Ann Arbor, EUA: University of Michigan, Institute for Social Research.
- Cardozo Brum, M. (2009), La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes. *Revista Convergencia*, 16 (49): 175-198.

- Cardozo Brum, M (2012), *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. El estado del arte*. México: UAM-X
- Cardozo Brum, M (Comp., 2015), *Institucionalización del proceso de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. México: UAM-X y CESOP de la C. de Diputados.
- Centeno, H. (2002), *Meta-evaluación del Programa Antidrogas y Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, Jamaica 1999-2002: lecciones aprendidas y contribución metodológica* (tesis del Master Profesional en Población y Salud). Universidad de Costa Rica: San José, Costa Rica.
- Cejudo, G. y C. Maldonado (eds.) (2011), *De las recomendaciones a las acciones*. México: CIDE-CLEAR-SFP.
- Cohen, E. (2001), Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión. En *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*. Serie Políticas Sociales, 45, 9-22. Santiago de Chile. CEPAL.
- Conde, C (2017), Avances y retrocesos de la evaluación en México. La perspectiva de los evaluadores. *Revista Política y Cultura*, 47: 9-40.
- Coneval, *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* (2008 a 2016). Recuperado el 15/01/2017 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_recomendaciones_2014_2015.aspx.
- Cunill, N. y Ospina, S (2008), *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Venezuela: CLAD-AECI-MAP-FIIAPP.
- Díaz, L.F. (2002), La metaevaluación y su método. *Revista de Ciencias Sociales*, año XLIII, 92-93: 171-192. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Díaz, L.F. y Rosales, R. (2003), *Metaevaluación: evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.
- Dopico, I. (s/f), *Metaevaluación: ¿Por qué y para qué?* Recuperado el 15/07/2008 de http://www.dict.uh.cu/Revistas/Educ_Sup/032003/Art030303.pdf.
- García Sánchez, E. (2009), Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 43: 127-155.
- Guzmán, M. (2009), Desafíos para la toma de decisiones basada en la evidencia. La experiencia chilena. Esenciales características de su diseño, implementación y uso de la información. Ponencia presentada en el *Seminario de Monitoreo y Evaluación*, Bogotá, Colombia.
- Henry, G & Mark, M. (2003), Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions. *American Journal of Evaluation* No. 24 (3): 293-314.
- Hofstetter, C. H. & Alkin, M. C. (2003), Evaluation use revisited. In T. Kellaghan & Stufflebean, D. (Eds.), *International handbook of educational evaluation*, Boston, EUA: Kluwer Academic Publishers, 197-222.
- Johnson, R. (1998), Toward a theoretical model of evaluation utilization. *Evaluation and Program Planning*, 21: 93-110.
- Kirkhard, K. E. (2000), Reconceptualizing evaluation use. An integrated theory of influence. *New Directions for Evaluation*, 88 : 5-23.
- Lacasse, M. F. (1993), Gestion et émasculation des évaluations: le cas de Canada. *Revue Française d'Administration Publique*, 66 : 274-276.
- Lajoudie, B. y Toulemonde, J. (2002, junio), *Méta-évaluation, bilan des évaluations réalisées en Limousin au cours de la période 1994-1998*. Presentado en las Cuartas Jornadas de la Société Française d'Évaluation, Lille, Francia.
- Larrú, J.M. (2003), *Análisis de los resultados y metaevaluación del sistema de evaluaciones de EuropeAid*, España: CECOD. Recuperado el 22 /06/2004 de www.cecod.net.
- Lascoumes, P. (1998), Pratiques et modèles de l'évaluation y Usages et retombées de l'évaluation, en Kesller, M.C., Lascoumes, P., Setbon, M. y Thoenig, J.C., *Evaluation des politiques publiques*. Paris, Francia: L'Harmattan.
- Laubli, M. & Mayne, J. (eds., 2014), *Enhancing evaluation use. Insights from internal evaluation units*. EUA : Sage Publications.
- LaVelle, J. & Donaldson, S. (2010), University-based evaluation training programs in the United States 1980-2008: An empirical examination. *American Journal of Evaluation*, 31 (1): 9-23.
- Leviton, L. & Hughes, E. (1981), Reserch on the utilization of evaluations. *Evaluation Review* , 5 (4), 525-548.
- Ley General de Desarrollo Social (2004/2018), *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 21/05/2019 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf.
- Maldonado, C. y Galíndez, C., edits (2013), *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados*. México: CIDE-CLEAR.
- Marabotto, M.I. (2005, febrero), *Metaevaluación: una mirada crítica sobre la evaluación institucional*. Presentado en el Cuarto Congreso Internacional de Educación Santillana. La calidad como meta. La evaluación como camino. Fundec Buenos Aires, Argentina.
- Mark, M. M. & Henry, G. T. (2004), The mechanisms of outcomes of evaluation influence. *Evaluation*, 10: 35-57.

- Mark, M. M. (2008), Building a better evidence base for evaluation theory: Beyond general calls to a framework of types of research on evaluation. In Smith, N. & Brandon, P.R. (Eds.), *Fundamental Issues in Evaluation*, N. York, EUA: Guilford, 111-134.
- Monnier, E. (1995), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, España, Instituto de Estudios Fiscales.
- Ospina, S. (2001), Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19: 89-121.
- Patton, M. Q. (1998), Discovering process use. *Evaluation*, 4 (2): 225-233.
- Patton, M. Q. (2008), *Utilization focused evaluation*, EUA: Sage Publications.
- Patton, M. Q. (2013), Meta-evaluation: Evaluating the evaluation of the Paris Declaration. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 27 (3): 147-171.
- Pérez, G. y Maldonado, C, edits. (2015), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América latina*. México: CIDE-CLEAR.
- Quintero, V. (2010), Características de las demandas de servicios de seguimiento y evaluación. *Informe final de la consultoría BID-RELAC*. Colombia.
- Roth, A. (2009), La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la Red de Apoyo Social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45: 161-186.
- SCHP (2016), *Informes trimestrales sobre Avances de ASM*. Recuperado el 25/01/2016 de <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- Schwandt, T. & Halpern, E. (1988), *Linking auditing and metaevaluation*. Newbury Park, EUA: Sage Publications.
- De Dios, J.; Durán, P.; Gómez, M. y Schwentesius, R. (2007), Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la Sagarpa del programa de pagos directos (Procampo) a la agricultura mexicana. *Estudios Sociales*, 16 (30): 104-134.
- Scriven, M. (2009), Meta-evaluation revisited. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 6 (11): 3-8.
- Stufflebeam, D. L. (1974/ 2009), Metaevaluation. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 7 (15): 99-158.
- Stufflebeam, D. & Shinkfield, A. (1993), *Evaluación sistemática*. España: Paidós.
- Székely, M. (2013), *Evaluación externa de los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el 17/11/2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf.
- Vargas, G. (2007), *Metaevaluación de los programas de la Secretaría de Agricultura (Sagarpa), dirigida a productos agrícola básicos generales*. México: CEDRSSA.
- Weiss, C. (1967), Utilization of evaluation. Toward comparative study, in House of Representatives Committee on Government Operation, *The use of social research in federal domestic programs*, Part. 3, Washington DC, EUA: Government Printing office: 426-432.
- Weiss, C. (1988), Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care?. *Evaluation Practice*, 9 (1): 5-19.
- Weiss, C. (1998), Have we learning anything new about the use of evaluation?. *American Journal of Evaluation*, 19 (1): 21-33.
- Weiss, J. A. (1979), Access to influence: some effects of policy sector on the use of social science. *American Behavioral Scientist*, 22 (3): 437-458.
- Wiesner, E. (2000), *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Zapico, E. (2005), Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto, en Echebarría, K., Subirats, J., Longo, F., Zapico, E., Babino, L., Dequino, D., Hintze, J., Pacheco, R., Oszlak, O., Motta, P. y Lima, M., *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas, Venezuela: CLAD-AECI/MAP/FIIAPP.

Tabla No.1: Sistemas de evaluación latinoamericanos

Año	País	Nombre del sistema
1994	Colombia	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA).
1994	Costa Rica	Sistema Nacional de Evaluación (SINE).
1994	Argentina	Sistema de Seguimiento de la Ejecución presupuestaria (SSEEP)
1994	Chile	Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados
1995	Argentina	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Siempre).
1997	Chile	Sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales
1997	Uruguay	Sistema Informático de Evaluación de Gestión Pública (SEV)
2000	Chile	Sistema de Control de Gestión (SCG)
2000	México	Sistema de Seguimiento a Evaluaciones Externas (Sisee)
2001	Nicaragua	Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (Sinasid)
2001	Honduras	Sistema de información de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP)
2002	Chile	Sistema de Evaluación y Control Gubernamental (SECG)
2003	Brasil	Sistema de Seguimiento de Metas Presidenciales (SMMP)
2004	Ecuador	Sistema de Administración y de Gestión Financiera (Sigef)
2004	Perú	Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP)
2005	Uruguay	Área de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (AGEV)
2006	Chile	Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SPG)
2006	México	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)
2006	Honduras	Sistema de Gerencia Basado en Gestión por Resultados (SGPR)
2007	México	Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)
2007	Paraguay	Módulo de Control y Evaluación Presupuestaria (MCE) del Sistema Integrado de Planeación Presupuestaria.
2008	Bolivia	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación (SE)

Fuente: Elaboración propia con información de Cunill y Ospina, 2008; Maldonado y Galíndez, edits, 2013; Cardozo, 2012 y 2015; Pérez y Maldonado, edits. 2015

Tabla No.2: Recomendaciones y ASM de la generación de evaluaciones 2012-2013 (CONEVAL)

Dependencias y Entidades	No. de recomendaciones	No. de ASM	Porcentaje de ASM respecto de las recomendaciones
Sedesol	206	58	28
Semarnat	103	39	38
Secretaría Economía	97	31	32
SEP	45	38	84
Salud	39	18	46
Sagarpa	29	17	59
CDI	10	10	100
Otros	41	49	120
TOTAL	570	260	45

Fuente: Cardozo (Coord., 2015), con base en información de www.coneval.gob.mx

Tabla No.3: Distribución de ASM por tipos

Tipo de ASM	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Total 2007-2013	%
Específicos	651	723	370	402	497	207	2,850	79.5
Institucionales	204	105	17	61	129	51	567	15.8
Interinstitucionales	28	26	16	6	11	1	88	2.5
Intergubernamentales	47	17	10	2	4	1	81	2.2
Totales	930	871	413	471	641	260	3,586	100

Fuente: Adaptado de Cardozo (Coord., 2015), con base en información de www.coneval.gob.mx



Colaboración ciudadana para la innovación y creación de valor público. Caso Ecuador

Citizen Collaboration for Innovation and Creation of Public Value. Case Ecuador

IRMA JARA-IÑIGUEZ¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación

Recibido: 19/09/2019

Revisado: 30/10/2019

Aceptado: 28/11/2019_

Resumen

Resolver problemas públicos a través de propuestas innovadoras con una lógica transformadora requiere de un abordaje multiactoral y multisectorial para un enfoque integral. Por lo que, este estudio expone la necesidad de innovar en lo público desde la colaboración y participación ciudadana, como principios de Gobierno Abierto, facilitando las posibilidades de obtener resultados con la generación de valor público en la sociedad. Para el efecto, se realiza un análisis a partir de la observación de experiencias y documentos aplicando métodos lógico-analíticos para indagar la realidad del contexto y el método sistémico estructural-funcional para examinar interrelaciones. La investigación aborda los principales mecanismos utilizados y los resultados en los procesos participativos, para la colaboración y co-creación, desde la evidencia obtenida del estudio exploratorio de dos experiencias: Gobierno Abierto Ecuador y Cabildo Cívico de Quito; y, revisa desde 5 dimensiones analíticas sus fases iniciales dentro del proceso para el desarrollo de innovación abierta y colaborativa. Los resultados dan una aproximación sobre aspectos que caracterizan la innovación desde la colaboración ciudadana en la práctica.

Palabras Clave: Colaboración, Co-creación, Gestión Pública, Innovación, Gobierno Abierto, Participación

Abstract

Solving public problems through innovative proposals with a transformative logic requires a multi-stakeholder and multi-sectoral approach to an integrated approach. Therefore, this study exposes the need to innovate in the public from the collaboration and citizen participation, as principles of Open Government, facilitating the possibilities of obtaining results with the generation of public value in society. For this purpose, an analysis is carried out based on the observation of experiences and documents applying logical-analytical methods to investigate the reality of the context and the structural-functional systemic method to examine interrelations. The research addresses the main mechanisms used and the results in participatory processes, for collaboration and co-creation, from the evidence obtained from the exploratory study of two experiences: Gobierno Abierto Ecuador and Cabildo Cívico de Quito; and reviews from 5 analytical dimensions its initial phases within the process for the development of open and collaborative innovation. The results give an approximation on aspects that characterize innovation from citizen collaboration in practice.

¹ Profesora Agregada, Coordinadora de la Maestría en Gestión Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador. PhD en Administración, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Coordinadora de Proyecto/ Investigadora en el Centro de Gobierno y Administración Pública, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador. E-mail: irma.jara@iaen.edu.ec

Cómo citar: Jara Iñiguez, Irma (2019). Colaboración ciudadana para la innovación y creación de valor público Caso Ecuador.

Revista de Administración Pública del GLAP, 3(4), página 22-32.

Keywords: Collaboration, Co-creation, Public Management, Innovation, Open Government, Participation.

Introducción

El Estado ecuatoriano expone en su Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 la necesidad de propiciar la implementación de procesos de participación cada vez más incluyentes y efectivos, afirmando que el diseño de las políticas públicas ocurrirá en espacios de diálogo y que, a través de la movilización autónoma de la ciudadanía, se ampliarán los niveles de participación en todos los espacios de la sociedad. Adicionalmente, en un enfoque territorial se propone la gobernanza multinivel y multiactor con acuerdos mínimos para la participación de multiplicidad de actores, la cooperación, apertura, transparencia, entre otros (SENPLADES, 2017).

En concordancia con lo indicado, el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021 tiene como objetivo promover la participación ciudadana, democratización de los servicios públicos, simplificación de trámites y la gestión estatal eficiente; y, para ello plantea tres programas o iniciativas denominadas de gobierno abierto, gobierno cercano y gobierno eficaz. El primero de estos busca incrementar la participación y co-creación ciudadana por medios electrónicos para el desarrollo de la política pública y, así, mejorar los servicios del Estado y fomentar la transparencia. Se enfatizan en sus propuestas la plataforma de contacto ciudadano y la de innovación social (MINTEL, 2018).

Si bien, la inclusión de la temática de gestión y creación de política pública con participación ciudadana en la plataforma de contacto ciudadano gestionada por el Ministerio de Trabajo evidencia un mínimo avance al 2019 (MINTEL, 2019), existen otros espacios presenciales e iniciativas a nivel nacional y local en los que se han desarrollado de manera conjunta acuerdos y compromisos para la mejora de programas y/o servicios públicos y para co-creación de políticas públicas entre la sociedad civil, de manera colectiva o individual, y el sector público, como son los talleres realizados en 2018 y 2019 para

consulta pública y construcción de plan nacional de gobierno electrónico 2018-2021, la política nacional de datos abiertos, el plan de acción de gobierno abierto, estatuto autonómico de Quito; y, acuerdos obtenidos con las autoridades públicas desde instancias como los cabildos populares, comités de usuarios, barriales, etc.

En este contexto, se pueden evidenciar algunas iniciativas respecto a procesos de colaboración, con espacios de co-creación para la innovación, en cumplimiento de los objetivos nacionales. Sin embargo, con el propósito de sostener una agenda de forma articulada, integral y multinivel, es requerido comprender como se han venido desarrollando las experiencias desde los diferentes mecanismos utilizados, en la práctica, por la ciudadanía; en este sentido, el objetivo de la investigación es estudiar la colaboración y participación ciudadana en los procesos de co-creación como generadores de innovación y creación de valor público, indagando para ello en las formas de abordar el problema y el planteamiento de soluciones con intercambio de conocimientos.

Para el efecto, se analizan en el presente estudio dos experiencias, una nacional y una local, cada una con características y resultados distintos. Se trata de un estudio exploratorio de los principales aspectos y dimensiones para el desarrollo de innovación desde el ámbito colaborativo, a partir del análisis de las experiencias de: Gobierno Abierto Ecuador y Cabildo Cívico de Quito.

Marco Teórico

La colaboración es una necesidad real de integración del conocimiento disperso en la sociedad para identificar y solucionar problemas públicos (Criado, 2016). La Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2 por sus siglas en Inglés), en el modelo de espectro de participación, la define como el nivel que se establece al asociarse e interactuar los ciudadanos con el Estado en el proceso para la toma de decisiones, incluido el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución, con el objetivo de conseguir asesoramiento e innovación para formular soluciones; siendo, el compromiso incor-

porar, en lo posible, sus consejos y recomendaciones en las decisiones que se adopten. Para ello se plantean algunas de técnicas como: comités consultivos ciudadanos, la creación de consenso, toma de decisiones participativa (Asociación Internacional para la Participación Pública, 2007).

Partiendo de estas afirmaciones, si adicionalmente se considera que la colaboración multi-actor puede estimular la innovación pública, es necesario identificar, establecer o (re)diseñar espacios y nuevos arreglos organizacionales propicios para la participación conjunta en el desarrollo de soluciones nuevas que consideren la aspectos de diversidad y complejidad (Zurbriggen y González, 2014). Pero adicionalmente, para que la participación y colaboración se potencien, para conseguir fines comunes, es requerida la confianza en las instituciones y en el ciudadano, las redes y las normas (Putnam, 1993; Ostrom, 1996; Zurbriggen y Gonzalez, 2014).

Por otro lado, si se revisa el concepto de innovación en el enfoque social colaborativo se explica que esta tiene un fin y proceso social y, es el conjunto de iniciativas que involucran el sector privado, las organizaciones sociales y los agentes de cambio para co-crear soluciones o propuestas innovadoras en torno a un objetivo común (Buckland y Murillo, 2014); y, adicionalmente, impulsa la capacidad de los individuos para actuar (Comisión Europea, 2013).

Las etapas aplicables a este tipo de innovación son: a) diagnóstico y análisis; b) propuestas e ideas; c) prototipos y pruebas piloto; d) desarrollo del modelo de negocio; e) ampliación y difusión; f) cambio sistémico. Entre los mecanismos participativos aplicables para su medición, se encuentran: evaluación participativa; peticiones en línea; encuestas a los usuarios; votaciones online; wikis, bancos de ideas; buzones de sugerencias, foros, asambleas y comisiones de ciudadanos; auditoría social (Buckland y Murillo, 2014; 2013).

Adicionalmente, entre los espacios que se orientan a promover procesos de innovación, pública, abierta y colaborativa, se identifican los de co-creación que permiten resolver problemas colectivos junto con la ciudadanía o para aumentar las capacidades del sector público (Criado, 2016);

y, entre las dimensiones analíticas que permiten medir los resultados de la co-creación se definen: innovación, movilización de actores y recursos, enfoque deliberativo y colaborativo de participación, resultados tangibles e intangibles, impacto con valor público (Zurbriggen y Gonzalez, 2014).

A su vez, los espacios de la innovación pública pueden enfatizarse en cuatro ámbitos: políticas públicas, administración pública como gobernanza colaborativa, gobierno relacional (como gobierno abierto) y, organizaciones públicas ciudadanas (Maríñez-Navarro, 2017). Entre estos, un enfoque de innovación en política pública sustantivo, según indican Brugué, Blanco y Boada (2014), implica una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad, es decir replantear la propia naturaleza de los problemas (Zurbriggen y González, 2014).

Se parte de la premisa de que la innovación pública implica un compromiso cívico que se expresa en términos colaborativos entre funcionarios, sector privado, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para que se efectivice la co-creación con la generación de valor público, como cambio social. Cabe indicar que esta puede dirigirse, por un lado, a identificar las problemáticas públicas, así como herramientas y dispositivos innovadores para el logro de respuestas y soluciones tanto en lo presencial como en digital; y, por otro complementariamente, a lograr la articulación de los actores, produciendo como resultado una nueva configuración y relaciones entre el Estado y la sociedad favoreciendo el aprendizaje colectivo y la co-creación (Maríñez-Navarro, 2017).

Entre los tipos de innovación, al referir a la innovación ciudadana este se entiende como un proceso de creación desde abajo hacia arriba (*bottom-up*), es decir, surge de forma autónoma en relación al gobierno, donde, el rol del gobierno puede ser el de acelerador y facilitador de un ecosistema propicio (Borins, 2002; Caamaño y Pascale, 2014).

En un gobierno abierto (GA), se busca establecer una constante interconexión y comunicación con los ciudadanos acerca de sus necesidades y preferencias y escuchar sus demandas, sugerencias y opiniones, facilitando la colabo-

ración con los funcionarios públicos; tiene una lógica basada en las relaciones, abierta a la ciudadanía y otras administraciones y organizaciones (Pont Vidal, 2016). Un GA está basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación (CLAD, 2016), para éste último, el ciudadano colabora de manera directa con la administración, a través de la apertura de los procesos de participación, por lo que se denomina también innovación abierta (Arroyo, 2017).

La Carta Iberoamericana de GA indica que el principio de innovación pública supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público; y, asume como innovación ciudadana el involucramiento y compromiso activo de los ciudadanos en iniciativas para contribuir al interés general, a fin de alcanzar mayor inclusión y promover la cultura de la igualdad mediante prácticas colaborativas y en red; reconociendo las organizaciones públicas como entidades facilitadoras y dinamizadoras (CLAD, 2016).

Metodología

La metodología incluye un análisis documental aplicando métodos lógico-analíticos para indagar la realidad del contexto, las acciones propuestas y desarrolladas entre 2018 y 2019². Se utiliza también la técnica de observación para descubrir y describir y, se aplica el método sistémico estructural-funcional para examinar las interrelaciones multiactor y los componentes en los procesos de colaboración como medio para la innovación abierta en la gestión pública.

El análisis de la experiencia nacional de Gobierno Abierto de Ecuador aborda el proceso de co-creación del primer plan de acción y las fases de identificación y desarrollo de propuestas, integración, evaluación y selección de propuestas. En la experiencia del Cabildo Cívico de Quito, como instancia de participación ciudadana local, se analizan las fases de elaboración, selección y presentación de propuestas.

Las dimensiones analíticas abordadas para medir los resultados de los espacios de co-creación, a partir de lo expuesto por Zurbriggen y Gonzalez (2014), son: 1. Enfoque hacia la innovación, 2. Movilización de actores y recursos, 3. Enfoque/ nivel deliberativo y colaborativo de participación, 4. Resultados, 5. Impacto con valor público. Los mecanismos revisados en las etapas de análisis de los casos, siguiendo a Buckland y Murillo (2014; 2013), son: a. mesas participativas/colaborativas/abiertas (presenciales); b. peticiones/ información en línea; c. encuestas a los usuarios, d. herramientas online: votaciones, wikis, agenda compartida; e. bancos de ideas y/o buzones de sugerencias; f. foros, asambleas y comisiones de ciudadanos; g. control social.

Resultados y Discusión.

Caso Ecuador. Análisis de experiencias

Co-creación de primer plan de acción de Gobierno Abierto

El 18 de julio de 2018 el Ecuador ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP³ por sus siglas en inglés) y en agosto se conformó el grupo núcleo con integrantes del Gobierno, Sociedad Civil y la Academia. Esta conformación no tuvo un carácter de normativa, sino espontánea ya que los actores se integraron en razón de su experiencia e interés común respecto a los pilares y fundamentos de este enfoque y, por la articulación previa desde espacios de encuentro y diálogos desarrollados.

Entre octubre de 2018 y agosto de 2019 se realizó el proceso de co-creación del plan de acción de gobierno abierto 2019-2021. Se ejecutaron las siguientes etapas: consulta pública para recepción de propuestas y soluciones (en línea y las denominadas mesas de co-creación); agrupación e integración de propuestas a través de grupos de trabajo; evaluación de propuestas; selección de propuestas; confirmación con responsables y contrapartes.

² Julio 2018-Agosto 2019

³ Open Government partnership

Para la definición de la metodología de co-creación se partió del análisis y revisión de experiencias exitosas de otros países, bajo la consideración de que tengan al menos 3 propuestas de acción co-creadas, una organización estatal y territorial similar a Ecuador y que los procesos hayan tenido reconocimiento de la OGP. Acorde con los estándares de la OGP se ha realizado la difusión de la información, definición de espacios y plataformas para participación y co-creación y, apropiación y toma de decisiones conjuntas.

Dentro del proceso se ha contado, adicionalmente, con la retroalimentación de pares internacionales. La identificación de problemas y propuestas, desde la consulta pública, se la realizó asociando las líneas de acción con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el propósito de responder más adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía.

La Tabla 1 muestra los resultados del análisis de las 4 etapas seleccionadas en el proceso de colaboración y co-creación del primer plan de acción de GA, donde los mecanismos anotados para cada etapa corresponden a los más destacados.

Participación y colaboración ciudadana a través de Cabildos populares. Cabildo Cívico de Quito.

En Ecuador, si bien en el nuevo siglo, la denominación de cabildos a los niveles territoriales de participación social se generaliza como un espacio masivo de consulta y diálogo ciudadano (Barrera, 2001), se optó por realizarlos en forma subsectorial y, se evidenciaron inconvenientes de convocatoria y representación, concentrándose en diagnósticos, validación y, en menor proporción espacios resolutivos Sarzosa (2001).

Sin embargo, a partir de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social se establece al cabildo popular como una instancia de participación cantonal, para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta, con el fin de discutir asuntos vinculados a la gestión municipal (Asamblea Nacional, 2010: Art.76); y, en concordancia, el Distrito Metropolitano de Quito establece en el Código Municipal que los cabildos populares tendrán carácter consultivo,

Tabla 1. GAEc. Mecanismos aplicados y resultados de procesos de colaboración y co-creación

Etapas	Descripción	Mecanismos	Resultados
1	Recepción de problemas y soluciones	-Consulta Pública en línea. Formulario en Plataforma -Consulta Pública en territorio. Mesas de co-creación -Alineación de problemas/propuestas con ODS	314 propuestas (276 en Web; 38 en mesas en territorio)
2	Agrupación e integración de propuestas	-Conformación grupo de trabajo multi-actor -Kick off; agrupación e integración en mesas -talleres individuales -talleres/mesas de evaluación participativa	33 delegados (sociedad civil, gobierno, academia) 43 propuestas integradas
3	Evaluación de propuestas	-Análisis de Factibilidad con parejas de trabajo, institución responsable, y, contraparte. -Relevancia: pareja de trabajo y grupo núcleo -Taller; google drive	43 propuestas evaluadas participativa y colaborativamente
4	Selección de propuestas ⁴	-Selección preliminar de 15 más puntuadas acorde a directrices de OGP y metodología de trabajo participativa/ colaborativa ⁵ .	Grupos temáticos o categorías seleccionados: datos abiertos; empoderamiento ciudadano; desarrollo de capacidades de transparencia; innovación pública ⁶ .

Fuente: Elaboración propia a partir de Grupo núcleo, Gobierno Abierto Ecuador, 2019.

4 A la fecha de corte, esta etapa se encuentra aún en proceso hasta la selección definitiva, en reunión del grupo núcleo, de los compromisos que serán incluidos en el plan de acción de Gobierno Abierto.

5 El dato de las 15 más puntuadas corresponde a un dato preliminar presentado a la fecha de corte, ya que la selección de los compromisos desde el grupo núcleo, bajo directrices de OGP y metodología, se realizará posteriormente y se espera seleccionar hasta 10 compromisos.

6 Primer laboratorio de innovación ciudadana en Ecuador, ciudadanización de la mejora de trámites; rediseño de Norma Técnica de Valoración y Selección del Nivel Jerárquico Superior

proponente y de control social para aportar en la toma de decisiones (CMQ, 2019, Parágrafo IV, I.3.125), disponiendo la implementación del GA como política pública para un co-gobierno para el planteamiento y solución de problemas, planteando acciones para promover la participación y espacios de innovación basados en el acceso a la información (CMQ, 2019, Parágrafo IV, I.3.186) (CMQ, 2019, Título 3).

En esta instancia independiente, pueden participar ciudadanos a título individual, así como organizaciones, colectivos, gremios, sectores sociales, culturales, o cualquier otra forma de organización, con o sin personería jurídica. Su convocatoria, resultados, acuerdos y seguimiento son de carácter público y será hecha por el Alcalde Metropolitano, administradores zonales, o por representantes ciudadanos (CMQ, 2019, Arts. 1.3.123-6).

En este contexto, un grupo de ciudadanos creó en febrero de 2019 el Cabildo Cívico de Quito (CCQ) con una estructura y organización que consta de: Asamblea General, Coordinación General y, Mesas de Trabajo por temas para que estén a cargo de organizar, debatir, discutir, elaborar propuestas de agendas de trabajo y de seguimiento de la gestión municipal para conocimiento y resolución de la Asamblea General. Se constituyeron 7 mesas de trabajo inicialmente: Bienestar, Movilidad, Democracia Participativa, Convivencia Pacífica, Desarrollo Productivo, Arte y Cultura (CCQ, 2019a).

Para obtener diversidad en la integración y participación, las reuniones periódicas son convocadas de forma pública a través de redes socia-

les, incluyendo la agenda, a las que puede asistir la ciudadanía interesada (CCQ, 2019b). En poco tiempo, su conformación alcanza aproximadamente 70 organizaciones sociales y colectivos, quienes se reúnen quincenalmente en esta primera fase para la elaboración de propuestas.

En estas reuniones cada mesa es liderada por un coordinador que utiliza diversos mecanismos, a través de medios tecnológicos o lúdicos, para lograr el consenso en la identificación, selección y definición propuestas. El proceso de discusión e interacción se realiza desde diversos ángulos, miradas y afectaciones, ya que se desarrolla en mesas de co-creación que tienen una conformación diversa de participantes, lo que permite una nueva forma de mirar el problema, más integral y, por lo tanto, nuevas formas de plantear soluciones.

Como resultado, se elaboraron propuestas y mociones por mesas de trabajo, las que fueron aprobadas en asamblea general, realizada en junio de 2019, a la que fue invitada a participar toda la ciudadanía (CCQ, 2019c) para observar el funcionamiento y mecanismos para la toma de decisiones, exponer inquietudes y proponer mejoras. Posteriormente, se presentaron al alcalde de Quito, un total de 25 propuestas⁷ -incluidas declaraciones y mociones- (CCQ, 2019d), y se adoptaron cuatro compromisos con el Cabildo Cívico de Quito: a. reuniones bilaterales de análisis; b. asignación de espacio radial para comunicación; c. integración en la co-construcción del Estatuto Autonómico de Quito; d. convenio para participación en veedurías (CCQ, 2019e)⁸.

7 Democracia participativa y transparencia: Plataforma digital y territorial de soluciones cívicas; Cabildo permanente. Bienestar: Organización y gestión del sistema de protección de derechos; Evaluación Técnica de Estrategia de Salud al Paso. Ambiente y animales: Ambiente como un sistema natural del DMQ; propuesta ambiental a largo plazo; Reforma del Código metropolitano en lo concerniente a Fauna Urbana contenida en el Libro 6to.; medidas de protección al llaló; propuestas residuos sólidos. Movilidad: Accesibilidad; Sostenibilidad y eficiencia energética; inclusión; seguridad; garantía de la calidad de vida. Arte cultura y patrimonio: Identificación, salvaguarda y recuperación del Patrimonio tangible e intangible; Ordenamiento y clarificación de roles; Caracterización de criterios y normativa para uso de espacio público. Convivencia pacífica y seguridad: Recuperación, rehabilitación y mantenimiento de espacios públicos; Fortalecimiento de servicios y programas; Plan de emergencia para riesgos y desastres/ enfoque derechos. Comisión interdisciplinaria: Varias mociones relacionadas con la participación y construcción del Estatuto Autonómico.

8 1.Reuniones bilaterales: disponer que los coordinadores de las 7 mesas se reúnan con sus pares o secretarios del Municipio para conocer las propuestas ciudadanas en detalle y se analice su viabilidad técnica.

2.Espacio radial: asignar un espacio al CCQ y sus miembros en la Radio Pacha una vez por semana dos horas en horario estelar, para promover una comunicación positiva y participativa.

3.Estatuto Autonómico de Quito: firmar un convenio para que un representante del CCQ se integre formalmente en la construcción del Estatuto.

4.Transparencia: firmar un convenio de transparencia para que todos los miembros del cabildo puedan participar a través de veedurías sobre el uso de recursos públicos, licitaciones y otras temáticas de interés general (CCQ, 2019e).

Tabla 2. Cabildo Cívico de Quito. Mecanismos aplicados y resultados de procesos de colaboración y co-creación

Etapas	Descripción	Mecanismos	Resultados
1	Elaboración	-Mesas co-creación multiactor ciudadanía -excepto gobierno- -Grupos de trabajo; lluvia de ideas; espacios digitales (google drive; Trello); árbol de problemas; etc	40 propuestas identificadas ⁹
2	Selección	-Espacios digitales: Votaciones en línea -Discusión y consenso en mesas -excepto gobierno-	25 propuestas seleccionadas
3	Presentación	Reuniones y mesas de discusión	4 compromisos inmediatos

Fuente: Elaboración propia a partir de CCQ, 2019d; CCQ, 2019e. Fichas de Observación, 2019.

De entre las propuestas se destacan las que corresponden a la mesa de democracia participativa y transparencia, que evidencian interés en el desarrollo de innovación ciudadana, como es el desarrollo de una plataforma digital y territorial de soluciones cívicas, que plantea establecer un proceso de empoderamiento ciudadano de abajo hacia arriba, que permita recolectar las necesidades desde diferentes mecanismos como asambleas y aplicaciones web. Se propone diseñar el espacio para desarrollar ejercicios de priorización de las necesidades, obtención de insumos para el desarrollo de soluciones desde un enfoque colaborativo, y, para ejercer el control social (CCQ, 2019d).

La propuesta 2, plantea desarrollar una plataforma amigable para: a) el seguimiento virtual a la gestión del municipio; b) facilitar la participación directa en las decisiones públicas; c) priorizar los presupuestos participativos según las necesidades; d) visibilizar los problemas para proponer soluciones; y, facilitar la articulación de actores (CCQ, 2019d).

Sobre la base de la información obtenida y en aplicación de la metodología previamente descrita la Tabla 3 muestra el resultado del análisis de las 5 dimensiones seleccionadas en contraste con los mecanismos aplicados, con el propósito de relevar su efectividad.

Tabla 3. Experiencias Ecuador. Dimensiones y Mecanismos para Innovación Ciudadana (Colaborativa).

Mecanismo	a		b		c		d		e		f		g	
Dimensión	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ	GA	CCQ
1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0
2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
3	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0
4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Total	4	4	4	4	1	0	2	2	2	0	5	5	0	0

Nota: Dimensiones analíticas: 1. Enfoque Innovación, 2. movilización de actores y recursos, 3. Enfoque/ nivel deliberativo y colaborativo de participación, 4. resultados tangibles e intangibles, 5. impacto con valor público. Mecanismos: a. mesas participativas/colaborativas/abiertas (presenciales); b. peticiones/ información en línea; c. encuestas a los usuarios, d. votaciones online, wikis, agenda compartida; e. bancos de ideas y/o buzones de sugerencias; f. foros, asambleas y comisiones de ciudadanos; g. control social (Adaptado de Buckland y Murillo, 2014; 2013).

⁹ Este dato es aproximado ya que las propuestas identificadas inicialmente fueron integradas y priorizadas, sin embargo no existe una trazabilidad rigurosa de esta parte del proceso.

La Tabla 3 evidencia que entre los mecanismos más efectivamente aplicados se encuentran los de ejecución de mesas participativas, asambleas, comisiones ciudadanas, peticiones e información en línea; principalmente bajo las dimensiones analíticas referidas al enfoque colaborativo-deliberativo y de innovación. Es así como, los procesos realizados posibilitan nuevas formas de abordar el problema desde la participación multi-actor y, a través de los mecanismos aplicados que favorecen el intercambio, enriqueciendo el análisis en los puntos de encuentro y, mejorando la comprensión de otras aristas en los desencuentros; llegando de esta forma a soluciones más integrales y, generando valor público potencial al generar cambio social, en cuanto a los niveles de participación y responsabilidad ciudadana. Esto es, identificar y plantear soluciones a través de diversidad de mecanismos con la participación de varios actores es una nueva forma de abordar el problema en ambos casos.

Las experiencias a través de la diversidad de actores y sectores que representan han logrado generar espacios institucionales en el caso de la iniciativa de gobierno abierto e, institucionalizados (al menos en la conformación) en el caso de Cabildo Cívico. Sin embargo, la influencia en el resultado no solo depende de los actores que trabajan en ellas, sino de cómo desarrollan una comunidad y una dinámica que permita aprovechar la información, los recursos, las plataformas y redes que conforman en su conjunto los nuevos espacios para la colaboración y el aprendizaje a través de la gestión del conocimiento, generándose valor compartido (Ramírez-Alujas, 2012).

Parafraseando a Benkler (2006), en la sociedad actual, el valor creado depende no tanto del esfuerzo, sino de la colaboración y del intercambio entre los individuos que producen conocimiento, bienes y servicios; y, las redes sirven para compartir conocimientos, experiencias, información relevante y prácticas, conectando a los actores y promoviendo la colaboración entre instituciones para la creación de valor a través

de la creación de nuevas ideas y conocimiento colectivo (Nath, 2000; Creech y Ramji, 2004).

Se ha logrado transformar los intereses legítimos de la ciudadanía que fueron manifestados en las mesas territoriales de co-creación en varias provincias del país y consulta pública, realizadas de octubre a diciembre de 2018, a través de sus 314 propuestas las cuales fueron integradas, calificadas y seleccionadas, en una posición pública representada por el primer plan de acción del gobierno abierto el cual se ejecutará en dos años, como un proyecto colectivo compartido.

De manera similar, se logró consensuar y transformar los intereses de una diversidad de más de 70 organizaciones, representantes a su vez de la ciudadanía, en 25 propuestas presentadas alrededor de 7 grupos temáticos, para consideración y aplicación de la autoridad local, como una propuesta compartida.

El proceso de consolidación de posiciones públicas y propuestas compartidas se realizó mediante el intercambio de razones, aprendizaje colaborativo y por lo tanto mejorando el conocimiento de los grupos, sectores y comunidades.

Finalmente, del análisis se evidencia que los casos aún no han generado un cambio sustancial en las relaciones de poder, ya que ambos se encuentran en una fase inicial; y, conforme a la escala del IAP2, sus niveles de participación se encuentran en una escala inferior a la del empoderamiento. La Tabla 4 resume los resultados de la valoración de los niveles alcanzados, en la totalidad de las etapas seleccionadas para cada caso, desde las diferentes dimensiones analíticas. Se analiza el nivel actual sobre la base de los cambios evidenciados en las relaciones; y, el potencial sobre la base de las fases actuales y proyectadas por las propuestas.

El enfoque innovador y el impacto con valor público en las etapas iniciales, aunque representan un avance en sus ámbitos, son aún bajos, pero tienen un potencial proyectado alto en las etapas de ejecución e implementación de las propuestas.

Tabla 4. Experiencias Ecuador. Dimensiones Innovación Abierta Colaborativa

Dimensiones	GA		CCQ	
	NA	NP	NA	NP
Enfoque de Innovación	1	2	1	3
Movilización de actores y recursos	1	3	2	3
Enfoque/ nivel deliberativo y colaborativo de participación	2	3	2	3
Resultados tangibles e intangibles	2	3	2	3
Impacto con valor público	1	2	1	3

Nota: 1, Nivel bajo; 2, Nivel medio; 3, Nivel Alto. Nivel Actual=NA; Nivel Potencial=NP. GA= Gobierno Abierto; CCQ= Cabildo Cívico de Quito.

Algunos problemas encontrados en las experiencias analizadas

En el proceso se detectaron algunos aspectos en las experiencias estudiadas que podrían tipificarse siguiendo a Finquelievich y Fischmaller (2014) y Ramírez-Alujas (2012) como problemas, obstáculos o barreras en el proceso de innovación, en contraste con las características requeridas en un proceso de participación colaborativa con acciones de co-creación de propuestas innovadoras. Entre estos:

- El nivel de empoderamiento de individuos y organizaciones no se encuentra aún desarrollado o normado para la toma de decisiones efectiva en lo público, en específico para los casos estudiados.
- Las capacidades para el aprendizaje aún no han sido gestionadas, desde los individuos activos en los procesos hasta sus organizaciones, para una gestión de conocimiento sostenible.
- El alto ritmo y la magnitud del cambio experimentado previamente, debido a la existencia de múltiples reformas en lo público, incide en dificultades para establecer nuevas reformas y en el ritmo para la progresividad de integración de nuevos individuos y organizaciones.
- Se identifican obstáculos relacionados con la propensión a las prácticas y procedimientos de siempre, es decir mantener el *status quo*, por parte de algunos de los funcionarios públicos.
- La complejidad de las organizaciones

Entre otras las razones para evitar innovaciones (Mulgan, 2009; Ramírez-Alujas), se detectaron también: estructuras e incentivos inadecuados; y, que algunas de las propuestas tienen varias unidades a cargo, configurándose el obstáculo denominado ‘no es trabajo de nadie’, que sucede cuando las organizaciones no tienen un único responsable para encargarse de los nuevos procesos.

Conclusiones

Del estudio realizado, respecto a la colaboración y participación ciudadana, en los procesos de co-creación del plan de acción de Gobierno Abierto de Ecuador y las propuestas presentadas a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por parte del Cabildo Cívico de Quito, se han identificado varios aspectos y resultados que permiten evidenciar a través de las dimensiones evaluadas algunos mecanismos cuya aplicación, aunque en etapas iniciales, resulta efectiva para facilitar la generación de innovación y creación de valor público.

En las experiencias analizadas se han utilizado mecanismos presenciales y tecnológicos para viabilizar estos procesos de colaboración y co-creación como generadores de innovación; entre los que han sido efectivamente aplicados se encuentran: mesas participativas, asambleas, comisiones ciudadanas, peticiones e información en línea.

Dichos procesos posibilitan nuevas formas de abordar el problema, identificar y plantear soluciones desde la participación multi-actor con intercambio de conocimientos. Se ha logrado generar espacios institucionales, sin embargo, la influencia en el resultado no solo depende de los actores que trabajan en ellas, sino de cómo desarrollen una comunidad más extensa y su dinámica. Adicionalmente, el valor creado depende no tanto del esfuerzo, sino de la efectiva colaboración y del intercambio para producir conocimiento colectivo.

Se ha logrado consensuar y transformar los intereses legítimos de la ciudadanía como posiciones públicas a través de propuestas colectivas mediante el intercambio de razones, aprendizaje colaborativo y, por lo tanto mejorando el conocimiento.

Se identificaron 5 tipos de obstáculos o barreras que deberán ser abordadas, discutidas y soluciones participativamente con el propósito de favorecer el proceso durante la implementación y seguimiento. Los casos aún no han generado un cambio sustancial en las relaciones de poder, ya que ambas experiencias se encuentran en una fase inicial.

El enfoque innovador y el impacto con valor público en las etapas iniciales, aunque representan un avance son aún bajos, pero tienen un potencial proyectado alto en las etapas de ejecución e implementación de las propuestas.

Si se pretende generar un verdadero cambio social con el enfoque de innovación, participativo, colaborativo, con acciones de co-creación, movilizand o actores recursos, se deberá tener en cuenta que los mecanismos y procedimientos deben buscar no solo una transformación tecnológica o administrativa, sino también un cambio y compromiso cívico.

Referencias

- Asamblea Nacional (2010). *Ley Orgánica de Participación y Control Social*. Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010.
- Arroyo Chacón, J. (2017). Innovación abierta como pilar del gobierno abierto. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15 (27), 13-41.
- Asociación Internacional para la Participación Pública, IAP2. (2007). *IAP2 spectrum of public participation*. Recuperado de <http://www.nonformality.org/participation-models> 25
- Barrera, A. (2001). *Sistema de Gestión Participativa, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Programa de Gestión Urbana*. Distrito Metropolitano, Quito: Centro de Investigaciones, Cuaderno de Trabajo 85.
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.
- Benkler Y. (2006). *The Wealth of Networks: how social production transforms markets and freedom*. New Heaven, UK: Tale University Press.
- Borins, S. (2002). Leadership and Innovation in the Public Sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23 (8), 467-476.
- Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2014). *Los Motores de la Innovación en la Administración Pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Buckland, H. y Murillo, D. (2013). *Vías hacia el cambio sistémico. Ejemplos y variables para la Innovación Social*. Instituto de Innovación Social de ESADE.
- Buckland, H. y Murillo, D. (2014). *La Innovación Social en América Latina. Marco Conceptual y Agentes*. Instituto de Innovación Social de ESADE.
- Caamaño, H. y Pascale, P. (2014, noviembre). *Innovación Ciudadana en Iberoamérica: participación digital para la transformación social*. Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación. 12, 13 y 14 de noviembre de 2014. ISBN: 978-84-7666-210-6 – Artículo 52
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019a). *Estatuto del Cabildo Cívico*. Quito, Ecuador.
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019b). *Convocatoria N.007. Mesa Democracia Participativa*.
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019c). *Convocatoria N. 002. Asamblea General*.
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019d). *Presentación de propuestas del Cabildo Cívico de Quito al Alcalde del Ilustre Municipio de Quito, Doctor Jorge Yunda Machado y su Equipo de Trabajo*. Miércoles 24 de julio de 2019.
- Cabildo Cívico de Quito, CCQ. (2019e). *Alcalde Jorge Yunda Adquiere cuatro compromisos con el Cabildo Cívico de Quito* (Quito, 24 de Julio de 2019)[Mensaje en Tweet @CabildoCívico].
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Ciudad, Colombia: CLAD.
- Comisión Europea. (2013). *Guide to social innovation*. Recuperado de https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide_to_Social_Innovation.pdf-f88aac14c-bb15-4232-88f1-24b844900a66
- Concejo Metropolitano de Quito, CMQ (2019). *Código Municipal*. Ordenanza Metropolitana # 001. Quito.
- Creech, H & Ramji, A. (2004). *Knowledge Networks: Guidelines for Assessment*. Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development.
- Criado, J. (2016). Las administraciones públicas en la era del Gobierno Abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Públicos*, 173, 245-275. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Finquelievich, S. y Fischnaller, C. (2014). Los ciudadanos como “prosumidores” de la ciencia en la sociedad del conocimiento: tendencias mundiales con acento en América Latina. En S. Finquelievich y C. Fischnaller. *Innovación abierta en la Sociedad del Conocimiento. Redes transnacionales y comunidades locales*. National Scientific and Technical Research

- Council. Recuperado de http://works.bepress.com/susana_nqueliievich/5/
- Grupo Núcleo, Gobierno Abierto Ecuador. (2019). *Informe de Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador (no publicado)*. Quito.
- Maríñez Navarro, F. (2017). Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, 6 (1), 5-18.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, MINTEL. (2018). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021*. Recuperado de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec>
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, MINTEL. (2019). *Avances Plan Nacional de Gobierno Electrónico*. Recuperado de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/avance-indicadores/>
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. UK: Oxford University Press.
- Nath, V. (2000). *Knowledge Networking for Sustainable Development*. Knownet Initiative. Recuperado de <http://www.knownet.org>.
- Ostrom, E. (1996). Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24 (6), 1073-1087.
- Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública*, (16).
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramírez-Alujas, A. (2012). Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿El Eslabón Perdido? Bases para la Transición hacia un Modelo de Innovación Abierta y Colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*, (19), 5-50.
- Sarzosa, P. (2001). *Sistematización del proceso de ejecución del Sistema de Gestión Participativa del Municipio del DMQ*. ACJ-ILDIS.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Plan Toda una Vida*. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf
- Zurbriggen, C. y González, M. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3 (2), 329-361.



Objetivos de desarrollo sostenible 2030 en la Agenda Pública de Costa Rica

Sustainable Development Goals 2030 in the Public Agenda of Costa Rica

LEONARDO CASTELLÓN RODRÍGUEZ¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Revisión

Recibido: 24/10/2019

Revisado: 4/11/2019

Aceptado: 28/11/2019

Resumen

El Gobierno de Costa Rica en 2015 se adhiere a la Declaración de “Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” que contiene los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), y a partir de esta fecha incluye en la Agenda Pública, en particular en diferentes instrumentos de planificación, metas y objetivos para contribuir al logro de los ODS, destacando de forma especial el “Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022”.

Palabras clave: Objetivos de desarrollo sostenible, Costa Rica, Agenda Pública, Ambiente, Hacienda Pública, Plan Nacional de Desarrollo, Indicadores.

Abstract

The Government of Costa Rica in 2015 adheres to the Declaration of “Transforming Our World: The Agenda 2030 for Sustainable Development” which contains the 17 Sustainable Development Goals (SDS), and from this date includes in the Public Agenda, in particular in different planning instruments, goals and objectives to contribute to the achievement of the SDS, highlighting in particular the “National Development Plan and the National Public Investment Plan Bicentennial 2019-2022”.

Keywords: Sustainable Development Goals, Costa Rica, Public Agenda, Environment, Public Finance, National Development Plan, Indicators.

Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han venido a marcar una pauta para determinar las agendas públicas en los países latinoamericanos, desde su proclama en el 2015. Este artículo tiene como objetivo explicar cómo se han incorporado los ODS en la Agenda Pública de Costa Rica, en los periodos presidenciales constitucionales 2014-2018 del Presidente Solís Rivera, y 2018-2022 del Pre-

¹ Profesor Catedrático y Director, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Licenciado en Administración Pública, Universidad de Costa Rica y Doctor en Ciencias de la Educación, Universidad Católica Anselmo Llorente, San José, Costa Rica. E-mail: leonardo.castellon@ucr.ac.cr

Cómo citar: Castellón Rodríguez, L. (2019). Objetivos de desarrollo sostenible 2030 en la Agenda Pública de Costa Rica.

Revista de Administración Pública del GLAP, 3(4), páginas 33-44

sidente Alvarado Quesada. Para describir dicha inclusión se realizó revisión documental de los instrumentos de planificación nacional, normativa conexas, así como entrevistas estructuradas a personas funcionarias de nivel asesor de planificación como a nivel viceministerial, efectuadas en el 2019. Las entrevistas arrojaron información sobre las iniciativas presentes en los instrumentos de planificación nacional con miras a atender los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Resultados

En la Asamblea General de las Naciones Unidas del 25 de setiembre de 2015, se aprobó el documento “Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” que contiene los 17 ODS y las 169 metas que incluye los medios para su implementación. Costa Rica es uno de los 193 países que firma dicha Declaración.

Los 17 ODS son:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Desde la perspectiva de otros organismos internacionales, con fuertes lazos de cooperación con Costa Rica, se procede a señalar las acciones concretas que ellos han tomado para atender los ODS.

El Fondo Monetario Internacional señaló desde 2015 sus iniciativas para alinear su accionar en función de los ODS (2015, p. 7). En el caso del Grupo del Banco Mundial (World Bank, 2018) acuerda tomar como enfoque de trabajo de “maximizar el financiamiento para el desarrollo” (MFD) para movilizar sistemáticamente todas las fuentes de financiamiento, conocimientos especializados y soluciones a fin de promover el crecimiento sostenible de los países en desarrollo. Este enfoque se basa en la Agenda de Acción de Addis Abeba, una agenda global para movilizar recursos adicionales para alcanzar objetivos de desarrollo ambiciosos definida en la Tercera Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo celebrada, en Etopía en el 2015 (Naciones Unidas, 2015).

Desde la Organización Mundial de Turismo (OMT), se impulsa “Turismo para los ODS (T4SDG)” como una plataforma de creación conjunta para todos, para que el turismo sea importante en el viaje hacia 2030, dado que se visualiza que el turismo puede desempeñar un papel importante en el logro de los ODS y la OMT se compromete a proporcionar a la comunidad turística mundial un espacio para unirse y realizar la Agenda 2030 (NWTO, s.f).

En América Latina, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Según su sitio web, los elementos claves del rol de la CEPAL en la Agenda 2030 son: el fortalecimiento de la arquitectura regional para el seguimiento de la Agenda 2030 a través de Foros Regionales de Desarrollo Sostenible; la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los planes de desarrollo nacionales y en mecanismos de gestión pública como los sistemas presupuestarios y fiscales; el fortalecimiento de las capacidades estadísticas en el contexto de la revolución de los datos para facilitar el seguimiento de los indicadores asociados a los ODS con datos tradicionales y no tradicionales cada vez más desagregados y georreferenciados; el análisis de los medios de implementación críticos en cada contexto regional para apoyarla movilización de mecanismos financieros para la implementación de la Agenda, y el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación para facilitar la transición a patrones de producción y consumo más sostenible e intensivos en conocimiento, entre otros. Esto lo ha convertido en uno de los referentes en el tema de ODS a nivel de nuestro continente.

Como antecedente a la firma de la Declaración, en ese mismo año, 2015, se emite el III Informe País sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por parte de Costa Rica, donde se señalaron los siguientes aspectos con miras a mejorar las capacidades del país en función del desarrollo:

- I. Asumir a nivel político un papel de liderazgo para la nueva Agenda (Presidencia de la República – Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) – Ministerio de Relaciones Exteriores).
- II. Publicar una directriz o lineamiento en la cual el Gobierno de la República exprese su interés y se compromete a implementar el proceso.
- III. Constituir un consejo de alto nivel político y una secretaría técnica para implementar los ODS, de tal manera que se generen directrices o lineamientos y que se establezca formal y oficialmente un equipo responsable de asumir esta tarea. La secretaría técnica debe ser presidida por MIDEPLAN, como ente rector del Sistema Nacional de Planificación, para orientar, integrar, articular, coordinar y solicitar la información necesaria para el cumplimiento de las metas asumidas.
- IV. En el caso de que MIDEPLAN asume la secretaría técnica para implementar los ODS, y debe tomar las decisiones respectivas (equipo interdisciplinario y área encargada) para cumplir con este requerimiento.
- V. Elaborar una estrategia país, de tal manera que los ODS en Costa Rica se vean como la base del marco estratégico de desarrollo para los próximos 15 años y con ello cumplir con los compromisos asumidos (metas e indicadores), incorporando otros temas de interés nacional que se definan y que permitan generar la transformación que la sociedad costarricense desea, no agotando en la Agenda 2030 como la estrategia país de largo plazo.
- VI. Incorporar las principales metas de ODS al más alto nivel de compromiso político/ institucional, o sea en el Plan Estratégico Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo, con lo cual las metas a largo plazo puedan operativizarse cada cuatro años.
- VII. Establecer en los instrumentos de planificación y presupuestación de las instituciones (planes sectoriales, planes estratégicos o planes operativos y presupuestos), las metas pactadas para que sean parte de los compromisos institucionales y no se vean como algo adicional a su quehacer institucional.

VIII. Velar que las metas pactadas institucionalmente cuenten con los recursos presupuestarios necesarios para su cumplimiento.

IX. Incluir un mecanismo de seguimiento, con datos estadísticos oportunos, confiables, sólidos, comparables y transparentes que fomenten una adecuada rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.

X. Canalizar toda la información estadística que producen las instituciones al Sistema de Estadístico Nacional (SEN), y con ello oficializar los datos que permitan contar con un sistema adecuado (oficialidad de los datos) para el seguimiento de las metas e indicadores.

XI. Asignar responsables (enlaces institucionales) que brinden la información de cada una de las metas e indicadores, de tal manera que se pueda dar un seguimiento puntual al cumplimiento de los compromisos pactados.

XII. Elaborar un informe anual a la Presidencia de la República sobre el avance de las metas asumidas.

XIII. Propiciar una mayor movilidad de recursos, tanto nacionales como de la cooperación internacional, en todas sus modalidades, para el cumplimiento de los compromisos pactados (MIDEPLAN, 2015, p. 136-137).

Atendiendo las recomendaciones, mediante Decreto Ejecutivo 40203-PLAN-RE-MINAE, del 15 de febrero de 2017, se norma la Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica, donde se establecen los siguientes niveles:

1. Coordinación política

1.1 Consejo Alto Nivel ODS

Está integrado por:

- la Presidencia de la República,
- el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto,
- el Ministerio de Planificación y Política Económica y
- el Secretario Técnico (MIDEPLAN, 2017).

Sus funciones son:

1. Definir una política nacional de planificación, implementación y seguimiento de los ODS con enfoque prospectivo, integrando las dimensiones económica, social y ambiental de conformidad con las normas de derechos humanos y del Derecho Nacional e Internacional.
2. Establecer las medidas necesarias para la asignación de recursos financieros para la implementación de los ODS.
3. Aquellas que resulten derivadas del ejercicio de su competencia (MIDEPLAN, 2017).

2. Direccionamiento y asesoría técnica

2.1 Secretaría Técnica de los ODS

Está integrada por un equipo interdisciplinario del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Asimismo, esta secretaría debe coordinar y articular con la Presidencia de la República, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Nacional de las Mujeres y los Ministerios de Salud, Educación Pública, Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores y Culto, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Seguridad Social, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y cualquier otra institución que tenga relación para el cumplimiento de las funciones asignadas. Además, el Instituto Nacional de Estadística y Censos participa como órgano asesor (MIDEPLAN, 2015).

Sus funciones son:

1. Proponer directrices para la efectiva implementación de la Agenda 2030 y los ODS, las cuales deberán ser aprobadas por el Consejo.
2. Convocar las reuniones del Consejo y elaborar actas correspondientes.
3. Promover que las metas de los ODS comprometidas por Costa Rica estén incorporadas en los diferentes instrumentos de planificación, como políticas, planes programas, proyectos, así como en el presupuesto nacional, institucional, sectorial y regional.

4. Fomentar la participación de representantes de diferentes sectores e instancias (públicas y privadas) en temas relacionados para lograr el cumplimiento de los ODS.
5. Facilitar alianzas público-privadas orientadas a alcanzar los ODS.
6. Establecer mecanismos de rendición de cuentas para conocer sobre los avances y las brechas en la implementación de las metas relacionadas con los ODS.
7. Elaborar informes sobre los ODS que deba presentar Costa Rica ante la ONU y otros organismos internacionales y nacionales.
8. Organizar estrategias de comunicación para informar sobre los ODS y divulgar los avances logrados.
9. Convocar una vez al año a representantes de los Poderes del Estado, de las instituciones públicas, de la sociedad civil, del sector privado, de las organizaciones internacionales y de los gobiernos locales para participar en el Foro Nacional de los ODS.
10. Dar seguimiento a los acuerdos del Consejo. (MIDEPLAN, 2017).

2.2 Órgano Asesor Estadístico

La Secretaría Técnica, bajo el Decreto Ejecutivo No. 40203, cuenta con la asesoría del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), el cual es el ente rector técnico del Sistema de Estadística Nacional (SEN) para la elaboración de indicadores de cumplimiento y monitoreo de los ODS (MIDEPLAN, 2017).

Sus funciones son:

1. Gestionar el desarrollo de una plataforma informática para el Sistema de Indicadores de los ODS.
2. Incorporar en el Plan Estadístico Nacional las acciones necesarias para que las instituciones del SEN generen y apliquen indicadores relacionados con los ODS en Costa Rica.
3. Asesorar técnicamente a las instituciones del SEN en la obtención de indicadores de los ODS, estableciendo lineamientos para la generación y actualización de los mismos.

4. Coordinar con la Secretaría Técnica la definición de indicadores para el seguimiento de las metas de los ODS.
5. Coordinar con las instituciones del SEN la verificación oportuna de los indicadores definidos para los ODS.
6. Aplicar el régimen correctivo y disciplinario que corresponda por incumplimiento y atrasos de las instituciones del SEN en la presentación y verificación de informes sobre indicadores de los ODS (MIDEPLAN, 2017).

2.3 Coordinación e implementación

2.3.1 Comité Técnico de los ODS

El Comité Técnico de los ODS es presidido por la persona coordinadora de la Secretaría Técnica, con el objetivo de verificar la realización de los compromisos específicos asumidos por las organizaciones públicas para el cumplimiento de los ODS. El Comité es integrado por las personas delegadas de todos los Ministerios del país y tiene la facultad de convocar a representantes de entes descentralizados para que coadyuven con sus labores (MIDEPLAN, 2017).

2.4 Consulta y rendición de cuentas

2.4.1 Comité Consultivo del Consejo de Alto Nivel de los ODS

El Consejo Consultivo del Consejo de Alto Nivel de los ODS nace como un espacio de concertación y diálogo para asesorar al Consejo en la implementación de los ODS en el país. El mismo, es convocado y dirigido por la Presidencia de la República e integrado por las personas representantes titulares o suplentes designados de cada una de las instituciones y organizaciones que firmaron su compromiso con el Pacto Nacional de los ODS (MIDEPLAN, 2017).

2.4.2 Foro Nacional de los ODS

El Foro Nacional de los ODS se crea como un espacio público para la rendición de cuentas de las acciones realizadas por la diversidad de entes que conforman la estructura de gobernanza para el cumplimiento de los ODS (MIDEPLAN, 2017).

La estructura formaliza procesos participativos amplios y responsabilidades mutuas en los cuales el progreso del país no es dependiente únicamente del gobierno central de Costa Rica, sino que también la sociedad civil, las OBF, las empresas privadas, sectores académicos y organismos internacionales son partícipes de los procesos de coordinación, articulación y establecimiento de ámbitos de acción para desarrollar la Agenda 2030 (MIDEPLAN, 2017).

Desde la perspectiva del modelo de análisis de políticas públicas de Joan Subirats, en particular, la etapa de “Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos”, la Administración Rivera Solís 2014-2018, plantea un compromiso país del más alto nivel, con la articulación de los tres Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, la sociedad Civil, las organizaciones basada en la fe, las universidades públicas, los gobiernos locales y el sector privado, para alcanzar sus objetivos y metas, el cual es firmado, el 9 de setiembre de 2016. Fueron signatarias del acuerdo: las personas que ostentan la Presidencia de la República, de la Asamblea Legislativa, de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremos de Elecciones, del Consejo Nacional de Rectores, de la Junta Directiva de la Red Local del Pacto Global, de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado; representantes de la “Iniciativa de Organizaciones de la Sociedad Civil para la construcción de una agenda de compromiso e incidencia política concertada para el avance en la implementación de los ODS”, de la “Plataforma Nacional de Organizaciones basadas en la Fe para la implementación de los ODS”, de la Federación de Organizaciones Sociales, representantes de los Sindicatos, de los Gobiernos Locales, y se contó con la Defensora de los Habitantes y con la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas.

Para efectos de este artículo, se resalta el compromiso firmado número 3, el cual señala que las personas firmantes van a incorporar los objetivos y metas del desarrollo sostenible establecidos por el país en la Agenda 2030 en los instrumentos de planificación y de presupuestación de las institu-

ciones y organizaciones. Este es pues una señal política central importancia de la voluntad de incorporación de los ODS en la Agenda Pública.

Como resultado del primer Reporte Nacional Voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, emitido en junio 2017, se generaron las siguientes consideraciones, posterior a la firma de la Declaración:

- Construir una nueva arquitectura de bienestar con base en una mayor articulación horizontal (intersectorial) y vertical (multinivel) de la política pública y a lo largo del curso de vida de las personas
- Repensar el ciclo de políticas públicas a la luz de las exclusiones duras que trascienden valoraciones por ingreso - discriminación a pueblos indígenas, afrodescendientes, identidad y orientación sexual, mujeres víctimas de violencia íntima perpetrada por hombres, exclusión por condición de discapacidad, edad y estatus migratorio.
- Proteger los logros nacionales alcanzados hasta el momento para evitar retrocesos en el sistema de protección social, la expansión del sistema de cuidados, igualdad de género, protección ambiental y de energías limpias (MIDEPLAN, 2017, p. 93).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) según lo establecido en el artículo 2 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto 32988 H-MP-PLAN es el “(...) *marco orientador del Gobierno de la República que define las políticas que normarán la acción del gobierno para promover el desarrollo del país*”, por lo cual, no hay duda en indicar que es el principal instrumento de planificación de Costa Rica. Este PND tiene un plazo de cuatro años, que coincide con el plazo del periodo constitucional presidencial; por lo tanto, cada uno nuevo Gobierno plantea su propio PND.

Para el Gobierno del Presidente Carlos Alvarado Quesada, su PND tiene un horizonte temporal 2019-2022, llamado para dicho periodo “PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DEL PLAN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL BICENTENARIO 2019-2022”.

Este documento lleva dos características a resaltar: es del Bicentenario, en el tanto, en 2021, Costa Rica celebrará 200 años de vida independiente; y, segundo, se adiciona el Plan Nacional de Inversión Pública, por primera vez en un PND.

Esta inclusión se basa en el artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, reformado por el artículo 126 inciso f) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre de 2001 y por el artículo 1° de la Ley No 9456, del 6 de junio de 2017, que establece: “Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica vigilar que los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural”.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 se ha normado mediante la Directriz N° 021-PE-PLAN del Presidente de la República y la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, la cual establece el procedimiento de construcción así como los elementos fundamentales que se deben de tomar en cuenta para ello. Para efectos de este artículo, se va a resaltar uno de estos elementos, pues en el tema de los Objetivos de Desarrollo sostenible, al artículo 8 de la Directriz, se norma lo siguiente: *“En el marco de los compromisos internacionales asumidos por el país, entre ellos el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, la Agenda de Población y Desarrollo y otras, las instituciones que tengan responsabilidad en su cumplimiento incluirán los indicadores, definirán metas e incorporarán programas o proyectos en las propuestas interinstitucionales que contribuyan con el cumplimiento de tales compromisos. Para la definición de las metas relacionadas con los indicadores contemplados en la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo*

Sostenible (ODS), las instituciones definirán metas para el período 2019-2022.” (el resaltado no es del original).

Dentro del proceso de inclusión en la Agenda Pública de los ODS, Costa Rica materializa en su principal instrumento de planificación nacional la instrucción clara de la vinculación de las acciones estratégicas del PND con los ODS, y, por ende, en los programas y proyectos de las instituciones que aportan a las metas nacional del PND.

El PND 2019-2022 tiene cinco principios orientadores: Desarrollo sostenible, Gestión para Resultados en el Desarrollo, Derechos Humanos, Gestión de Riesgos y Gobierno Abierto. El Plan define el desarrollo sostenible como: “El desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y de establecer una trilogía basada en los principios de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; con el propósito de lograr el equilibrio y la integración entre todos los componentes del Desarrollo Sostenible: las personas, el planeta y la prosperidad, fortaleciendo la paz en un clima de mayor libertad y colaboración de todos los actores del desarrollo.

En el PND 2019-2022 (p. 42), se presenta un apartado de *“Incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”*, donde se indica que cuenta con 138 indicadores que se vinculan de manera directa o indirecta con los indicadores de los ODS. En la tabla 1, el MIDEPLAN muestra, por área estratégica, el porcentaje de vinculación de los indicadores del Plan con los ODS. Llama la atención que en tres áreas relevantes como “Economía para la estabilidad y crecimiento”, “Educación para el desarrollo Sostenible y la Convivencia” e “Infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial” 50% o más de sus indicadores no están vinculados con alguno de los indicadores de los 17 ODS. Estos datos señalan que se debe hacer un esfuerzo mayor para vincular las acciones de manera directa con los ODS, tal como la Directriz lo pide expresamente en el artículo 8 ya comentado en este artículo.

Tabla 1. Vinculación de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022

Área estratégica	Vinculación			Total	Total
	Sin vinculación	Indirecta	Directa	Vinculado	
Desarrollo Territorial	12,0%	88,0%	0,0%	88,0%	100,0%
Economía para la estabilidad y crecimiento	50,0%	50,0%	0,0%	50,0%	100,0%
Educación para el Desarrollo Sostenible y la Convivencia	53,1%	43,8%	3,1%	46,9%	100,0%
Infraestructura movilidad y ordenamiento territorial	66,0%	31,0%	3,0%	34,0%	100,0%
Innovación y competitividad y productividad	32,7%	65,3%	2,0%	67,3%	100,0%
Salud y Seguridad Social	25,0%	66,7%	8,3%	75,0%	100,0%
Seguridad Humana	9,3%	55,8%	34,9%	90,7%	100,0%

Fuente: MIDEPLAN, 2018, p. 42

Como parte de los alcances de este artículo, se procede a describir iniciativas de la administración pública costarricense dirigidas a atender ODS de manera directa, a fin de que se pueda valorar en su justa medida los programas creados para tales fines.

En el Sector Ambiental, se plantea el “*Plan de Descarbonización de Costa Rica*”, donde fueron contempladas las metas que específicamente se refieren al ODS de Acción por el Clima, Energía asequible y no contaminante, y Ciudades y comunidades sostenibles (Gobierno de Costa Rica, 2018). La ejecución de este Plan conlleva el trabajo de múltiples y diversas instituciones, como por ejemplo, el Ministerio de Comercio Exterior.

En el área de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, se está en el proceso de fusión de las tres políticas públicas del Sector (Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030, Política de Ordenamiento Territorial 2012-2040 y Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030), donde se contempla la aspiración de los ODS en especial el objetivo relacionado a Ciudades y comunidades sostenibles, alianzas público privadas, agua y saneamiento, y producción y consumo sostenible, entre otros.

Además de lo programado en el PND 2019-2022, el Área Estratégica mencionada ha identificado una serie de proyectos con el fin de hacer las coordinaciones interinstitucionales necesarias, de los cuales se muestra a continuación su relación con los ODS, se muestran en la Tabla 2.

Otro de los instrumentos de política pública que se construyen en Costa Rica, en función de los ODS, y que contienen resultados concretos para contribuir a su consecución, es la “Política Nacional de Producción y Consumo Sostenibles, 2018 -2030”. Esta política tiene como norte central el ODS 12, sobre consumo y producción sostenibles, el cual implica, entre otros aspectos, fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos verdes, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales (Gobierno de Costa Rica, 2018a, p. 9).

La Política, construida de manera participativa, está conformada por 7 ejes estratégicos: Producción Sostenible (no alimentaria), Sistemas Agroalimentarios Sostenibles, Turismo Sostenible, Estilos de Vida Sostenibles, Construcción Sostenibles, Compras Públicas Sostenibles, y un último eje de Fortalecimiento Institucional.

Tabla 2: Vinculación de los ODS con las iniciativas del área estratégica de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos

Iniciativas Sectoriales	ODS vinculado
1. Renovación urbana en asentamientos humanos.	1, 5, 6, 11, 13 y 17
2. Articulación del ordenamiento del territorio en las regiones del país (PNDU)	6, 9, 11, 12, 13 y el 17.
3. Gestión de la Estrategia Puente a la Comunidad.	1, 5 y 11
4. Programa de familias agrupadas: Estrategia lado humano de la vivienda.	1, 5 y el 11
5. Programa para la promoción del Desarrollo Urbano Orientado al Transporte Masivo	11
6. Vivienda sostenible: reglamento específico y vinculante sobre la construcción sostenible. (incluye compromisos del Plan de descarbonización del sector construcción)	11 y 13
7. Generación de información de estados de riesgo en áreas vulnerables	11, 13
8. Emisión de guías de instrumentos de gestión del suelo.	9, 11, 12, 13 y el 17
9. Capacitación dirigida a Municipalidades, para la gestión urbana y el ordenamiento territorial.	11 y 17
10. Provisión de una herramienta de intercambio de información virtual, en materia territorial, a nivel nacional.	11
11. Estrategia de diversificación de fuentes e instrumentos de financiamiento para vivienda de clase media (leasing habitacional y vivienda cooperativa)	12 y 13

Por otra parte, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos impulsa normas voluntarias de construcción sostenible para convertirla en una norma obligatoria, relacionado con el ODS de producción y el consumo responsable, entre otras iniciativas. A continuación en la Tabla 3, un detalle de programas con respecto a tres de los ODS en los que busca impactar el Ministerio:

Tabla 3: Vinculación de los ODS con las iniciativas del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

ODS	Iniciativas/Programas
Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Programa de atención del déficit habitacional para la población de escasos recursos económicos.
	Programa de movilidad Urbana.
	Programa de atención del déficit habitacional para la población de clase media.
	Desarrollo de proyectos habitacionales en territorios rurales mediante la cooperación interinstitucional INVU-INDER.
	Programa de financiamiento de proyectos de desarrollo local y generación de competencias municipales.
Objetivo 5. Igualdad de Género. Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas no es solo un derecho humano básico, sino que además es crucial para acelerar el desarrollo sostenible. Ha sido demostrado una y otra vez que empoderar a las mujeres y niñas tiene un efecto multiplicador y ayuda a promover el crecimiento económico y el desarrollo a nivel mundial.	Políticas para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres (PIEG) y de protección y prevención de la violencia contra las mujeres (PLANOVI) implementándose en sus Planes de acción y en el marco del cumplimiento del ODS 5.
Objetivo 1: Fin de la pobreza. Erradicar la pobreza en todas sus formas sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad. Si bien la cantidad de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó en más de la mitad entre 1990 y 2015, aún demasiadas luchan por satisfacer las necesidades más básicas.	Articulación de programas sociales selectivos para la atención básica e integral de los hogares en situación de pobreza en el marco del ODS 1.

Otro de los instrumentos de política pública que se construyen en Costa Rica, en función de los ODS, y que contienen resultados concretos para contribuir a su consecución, es la “Política Nacional de Producción y Consumo Sosteni-

bles, 2018 -2030”. Esta política tiene como norte central el ODS 12, sobre consumo y producción sostenibles, el cual implica, entre otros aspectos, fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras

que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos verdes, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales (Gobierno de Costa Rica, 2018a, p. 9).

La Política, construida de manera participativa, está conformada por 7 ejes estratégicos: Producción Sostenible (no alimentaria), Sistemas Agroalimentarios Sostenibles, Turismo Sostenible, Estilos de Vida Sostenibles, Construcción Sostenibles, Compras Públicas Sostenibles, y un último eje de Fortalecimiento Institucional.

Los objetivos que busca alcanzar esta Política son:

1. Aumentar la oferta y demanda de opciones turísticas que contemplen los criterios de sostenibilidad, con el fin de prevenir, reducir y controlar los potenciales impactos negativos del sector en los ámbitos ambiental, económico y social.
2. Incrementar el uso de prácticas de producción y consumo sostenibles en los sistemas agroalimentarios, con el fin de minimizar la pérdida de alimentos, mejorar las condiciones laborales del sector y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, así como disminuir los impactos negativos al ambiente.
3. Impulsar la transformación del sector productivo hacia patrones más sostenibles de producción, donde se genere valor agregado ambiental, económico y social en los bienes y servicios brindados, con el fin de mejorar la eco-competitividad del sector, la calidad del ambiente y las condiciones de vida de la población.
4. Implementar la incorporación gradual y priorizada de criterios de sostenibilidad (ambientales, sociales y económicos) en las adquisiciones del Estado con el fin de dinamizar la oferta y demanda de bienes y servicios sostenibles en el país.
5. Incrementar la cantidad de obras constructivas que aplican criterios de sostenibilidad en el país, con el fin de lograr mayor eficiencia en la gestión de recursos económicos, humanos, menores impactos sociales y ambientales, mayor confort a sus ocupantes y

una mayor resiliencia ante las amenazas naturales y el cambio climático.

6. Incorporar prácticas de sostenibilidad en los estilos de vida de la población nacional con el fin de mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

7. Fortalecer las capacidades de las instituciones rectoras para la implementación de las acciones definidas en los diferentes ejes estratégicos de la presente política

Como último ejemplo de ilustración, que se coloca en este artículo, sobre la incorporación de ODS en la Agenda Pública es su inclusión en la *“Transformación curricular: Fundamentos conceptuales en el marco de la visión “Educar para una Nueva Ciudadanía”*, la cual representa la nueva Política Curricular del Ministerio de Educación Pública de la República de Costa Rica desde 2016, aprobado así por el Consejo Superior de Educación, órgano constitucional competente para ello. Uno de los pilares de esta Política es la *“Educación para el Desarrollo Sostenible”*. Es importante destacar lo señalado en dicho documento (Ministerio de Educación, 2016, p. 16):

En este esfuerzo por lograr el cumplimiento de la Agenda para el Desarrollo Sostenible, la educación cumple un rol fundamental, al ser la vía de empoderamiento de las personas para que tomen decisiones informadas, para que asuman la responsabilidad de sus acciones individuales y su incidencia en la colectividad actual y futura, y que, en consecuencia, se desarrollen sociedades con integridad ambiental, viabilidad económica y justicia social para las presentes y futuras generaciones, en los marcos del respeto hacia la diversidad cultural y de la ética ambiental.

En cuanto al tema de seguimiento de los indicadores de los ODS, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en apoyo de MIDEPLAN, como Secretaría Técnica de los ODS, ha realizado un trabajo inter institucional para monitorear el cumplimiento de los ODS, así como el avance en el logro de ellos (MIDEPLAN, 2017a). En dicho anuario estadístico, se han colocado las series de datos, así como los gráficos y comentarios para cada uno de los indicadores con que cuenta el país, al 2016.

Para efectos de ejemplificar, en relación con el Objetivo 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, se tiene el indicador de “Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)”, donde se señala (MIDEPLAN, 2017a, p. 24):

El porcentaje de personas entre el 2012 y el 2015 que viven con ingresos diarios menores a US\$1,25 (PPA), se mantuvo en 1,7%, ya para el 2016 se presentó una disminución de 0,4 puntos porcentuales, situándose para el 2016 en 1,3%. Por otra parte, en la zona rural se presentan mayores porcentajes de personas que viven con ingresos diarios menores a US\$1,25 que las personas que residen en la zona Urbana.

La diferencia en el porcentaje de personas que viven con menos de US\$1,25 al día para el 2016 respecto al 2010 es de una disminución de 1,2 puntos porcentuales en la zona Rural, mientras que en la zona Urbana, la disminución es de 0,1 puntos porcentuales.

Parte de los esfuerzos de las autoridades ministeriales en el tema de seguimiento fue determinar las capacidades de las estadísticas nacionales sobre los ODS (MIDEPLAN, 2017b). En dicho estudio se llega a las siguientes conclusiones generales:

1. La falta de definición metodológica de algunos de los indicadores, dificultó identificar la disponibilidad real del indicador. No se cuenta con todas las fichas metodológicas (definiciones, concepto, forma de cálculo) de los indicadores propuestos y en muchas de las que se dispone la metodología de cálculo no es clara.
2. Lo anterior presenta un reto adicional para los actores en este proceso en el país, ya que además de definir metas país e identificar acciones, se debe trabajar en la definición de los indicadores adecuado. De allí la necesidad de llevar a cabo un proceso articulado entre las partes responsables de definir metas y programas con las unidades responsables de producir los datos estadísticos.
3. Se debe aprovechar la amplia colaboración que ofrecen los organismos internacio-

nales para todo este proceso de definición de la agenda país y los indicadores que permitan monitorearla

En el estudio, se procedió a hacer tamizar los indicadores que aplicaban para el caso de Costa Rica, y la cantidad se redujo a 187 de los 244 que contienen los ODS. De esos 187 indicadores que sí aplican para Costa Rica, para 80 de ellos se cuenta con la información necesaria para producir el indicador; para 73, no se produce el indicador, pero se puede producir con las fuentes de información existentes; y los para los otros 34 indicadores, no se produce el indicador y no se puede producir a partir de las fuentes de información existentes (MIDEPLAN, 2017b, p. 7). Esta situación representa un reto para Costa Rica ante el requerimiento de darle seguimiento no solamente a los ODS como tales, sino que también a los proyectos y programas asociados, y la posibilidad de atribuirle efectos e impactos sobre el desarrollo sostenible.

Conclusión

El Gobierno de la República de Costa Rica, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, como Poderes de la República, así como actores fundamentales del ámbito de Gobiernos Locales, del sector privado, de las organizaciones basadas en la fe, del sector sindical, del sector social y de la economía social y solidaria pactan, en 2016, en conjunto desarrollar las acciones necesarias para que Costa Rica alcance los 17 ODS al 2030. Dentro los instrumentos de planificación a mediano y largo plazo de la institucionalidad pública, se han destacado los siguientes, siendo la lista aún mayor, donde hay una fuerte vinculación con las metas y objetivos de los ODS: Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública Del Bicentenario 2019-2022, Plan de Descarbonización, Política Nacional de Producción y Consumo Sostenibles y la Política Curricular “Educar para una Nueva Ciudadanía”.

Las áreas señaladas y analizados en el cuerpo del artículo se agregan a líneas de trabajo de fuerte impulso para los Gobiernos del Parti-

do Acción Ciudadana, 2014-2018 y 2018-2022, como lo son “género” y la “diversidad”, como elementos de fuerte presencia e impulso desde los ODS.

Existe un avance importante en la implementación de indicadores para el seguimiento de las metas de los ODS, sin embargo, hay un camino por recorrer a fin de lograrlo para la totalidad de ellos.

Por otra parte, resulta necesario que el Estado costarricense, junto con la Academia, sistematice prácticas concretas de lo que se ha obtenido en cinco años de haber implementado toda una rearticulación de las funciones de Gobierno para lograr adecuarse a la Agenda, dado que nos acercamos a la cuenta regresiva de 10 años para llegar al 2030.

Referencias bibliográficas

- CEPAL. (s.f.). Rol de la CEPAL en la Agenda 2030. Recuperado de: <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=3051362>
- Fondo Monetario Internacional. (2015). Policy Paper Financing for Development: Revisiting the Monterrey Consensus. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061515.pdf>
- Gobierno de Costa Rica. (2018). Plan de Descarbonización. Compromiso del Gobierno del Bicentenario. San José, Costa Rica.
- Gobierno de Costa Rica. (2018a). Política Nacional de Producción y Consumo Sostenibles, 2018 -2030. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública. (2016). Transformación curricular: Fundamentos conceptuales en el marco de la visión “Educar para una Nueva Ciudadanía”.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2018). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública Del Bicentenario 2019-2022. San José, CR: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2017). *Costa Rica: Construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible Reporte Nacional Voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, junio 2017*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Secretaría Técnica de los ODS. (2017a). Objetivos del desarrollo sostenible: indicadores de seguimiento. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Secretaría Técnica de los ODS. (2017b). Diagnóstico de las capacidades estadísticas nacionales sobre los ODS. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2015). *Costa Rica: Objetivos de desarrollo del milenio, III informe País 2015*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Naciones Unidas. (2015). Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda) Recuperado de: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf
- NWTO. (s.f.). T4SDG Platform. Recuperado de: <http://tourism4sdgs.org/the-platform/>
- World Bank. (2018). Maximizar el financiamiento para potenciar el Desarrollo. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2018/09/28/maximizing-finance-to-power-development>



Aplicação da Inteligência Artificial no sistema jurídico brasileiro: VICTOR e ALEI

Application of Artificial Intelligence in the Brazilian legal system: VICTOR and ALEI

NILTON CORREIA DA SILVA ^{1*}, FABRICIO ATAIDES BRAZ^{}, JOSE ROBERTO PIMENTA FERRETTI^{***}, CLENYS
REGES ROSARIO PEREIRA DE CASTRO^{****}**

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Revisión

Recibido: 27/09/2019

Revisado: 4/11/2019

Aceptado: 28/11/2019

Resumo

Este artigo relaciona as principais leis brasileiras que estão impulsionando a gestão pública para uma mudança de paradigma e promovendo o uso de novas tecnologias como aliadas de agências governamentais. É mostrado como a Inteligência Artificial pode ser uma grande aliada para automatizar tarefas relacionadas ao fluxo de informações do sistema legal brasileiro. Dois projetos pioneiros de IA em cortes superior e de segunda instância do Brasil são apresentados: o projeto VICTOR, no Supremo Tribunal Federal (STF) e o ALEI, no Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1). Estes projetos evidenciam ganhos importantes em termos de economicidade, encurtamento de prazos de respostas, modernização e melhoramento de condições de trabalho na administração pública brasileira.

Palavras-chave: Inteligência Artificial, Sistema Jurídico, Aprendizado de Máquina, Automação.

Abstract

This article lists the main Brazilian laws that are pushing the public management toward a change of its paradigm and promoting the use of new technologies as government agencies allies. It is shown how the Artificial Intelligence can be a great ally to automate tasks related to the information flow of the Brazilian legal system. Two pioneering AI projects in higher courts and second instance courts in Brazil are presented: the VICTOR project at the Federal Supreme Court (STF) and the ALEI at the Federal Regional Court, First Region (TRF1). These projects show important gains in terms of economy, shortening response times, modernizing and improving the of working conditions in the Brazilian public administration.

Keywords: Artificial Intelligence, Legal System, Machine Learning, Automation

¹ *Professor Adjunto, Faculdade do Gama, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil. Doutor em Geofísica pela Universidade de Brasília. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Aprendizado de Máquina (GPAM), UnB, Brasília, Brasil. E-mail: niltoncs@unb.br

^{**}Professor Adjunto, Faculdade do Gama, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil. Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Aprendizado de Máquina (GPAM), UnB, Brasília, Brasil. E-mail: fabraz@unb.br

^{***}Supervisor de Inovação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Professor de Gestão de Processos no Instituto de Direito Público Brasileiro (IDP), Doutor em Ciências da Informação pela Universidade de Brasília. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Administração de Justiça (Ajus) da Universidade de Brasília. E-mail: ferretti@trf1.jus.br

^{****}Diretora da Secretaria de Análise, Regularidade Processual e Jurisprudência. Bacharel em Direito e Pós-graduada em Direito Público pelo Centro de Ensino Superior de Catalão em Goiás. E-mail: clenys.castro@trf1.jus.br

Cómo citar: Correia da Silva, N., Ataides Braz, F., Pimenta Ferretti, J., y Pereira de Castro, C.(2019). Aplicação da Inteligência Artificial no sistema jurídico brasileiro: VICTOR e ALEI

Revista de Administración Pública del GLAP, 3(4), páginas 45-55.

Introdução

Hoje, no governo federal brasileiro, é muito comum encontrar organizações que tentam melhorar seu desempenho, considerando, na maioria dos casos, soluções digitais e algumas aplicações tecnológicas.

Não é difícil detectar atos normativos relacionados à governança digital. Somente para citar alguns (ordem cronológica), entre atos da Presidência da República e leis em consonância com o Congresso Nacional, foram selecionados:

1. *Eficiência organizacional*, Decreto nº 9.739 / 2019, que visa à administração pública federal ampliar e tratar o arranjo institucional do Sistema de Inovação do Governo Federal (Decreto 9.739, 2019).
2. *Rede Nacional de Governo Digital*, Decreto nº 9.584 / 2018, para promover a colaboração, o intercâmbio e a criação de iniciativas inovadoras relacionadas ao governo digital no setor público (Decreto 9.584, 2018).
3. *Transformação digital*, Decreto nº 9.319 / 2018 que institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (Decreto 9.319, 2018).
4. *Responsividade*, Decreto nº 9.203 / 2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal (Decreto 9.203, 2017).
5. *Remoção de formalidades e soluções tecnológicas para simplificar o processo cidadão-cliente* (Lei 13.460, 2017).
6. *Incentivo ao desenvolvimento científico, pesquisa, capacitação e inovação científica e tecnológica* (“Lei de Inovação”) (Lei 13.243, 2016).
7. *Política de governança digital*, Decreto nº 8.638 / 2016, que institui a Política de Governança Digital no âmbito da Administração Pública Federal (Decreto 8.638, 2016).

Do lado do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) parece decidir tomar uma direção diferente e não aceitar que seus servidores ainda estejam produzindo decisões judiciais artesanais.

O orçamento em tecnologia cresceu e, em comparação com outros países, conforme mostrado pela Figura 1, o Judiciário brasileiro investiu uma quantidade expressiva de recursos financeiros. No entanto, apesar de o Brasil ter investido R\$ 2,2 bilhões (cerca de US\$ 550 Milhões) em Tecnologia da Informação, o número de ações judiciais em tramitação é de aproximadamente de 80 milhões (CNJ, 2018).

Em 2019 o CNJ instituiu o Laboratório de Inovação (LabInov) e o Centro de Inteligência Artificial (CIA), ambos para o desenvolvimento da Plataforma Judicial Eletrônica (PJe). O CNJ pretende ter essa plataforma como única em todos os tribunais brasileiros (Decreto 25, 2019).

Nas *Premissas e diretrizes para o funcionamento do Centro de Inteligência Artificial aplicado ao PJe*, anexo à norma mencionada, em sua Introdução, o Conselho explica:

A proposta de criar um espaço para pensar, pesquisar e produzir inovação para o processo judicial eletrônico decorre especialmente da necessidade de o Judiciário brasileiro oferecer uma resposta adequada a todos aqueles que buscam serviços de justiça. Assim, como em outros aspectos de suas vidas cotidianas, pessoas e organizações foram atingidas pelo uso da tecnologia da informação e **o ambiente judiciário não pode deixar de buscar novos padrões, aproveitando as melhores soluções possíveis e o seu próprio potencial. Magistrados e funcionários públicos.** (...) A primeira ferramenta disponível para esse ambiente virtual é direcionada ao **uso de IA. Uma solução tecnológica que possibilita pesquisa e produção de serviços inteligentes para auxiliar na construção de módulos para o PJe e seu aprimoramento** (grifo nosso) (Decreto 25, 2019).

Em relação à Justiça Federal, existe outro ator, o Conselho da Justiça Federal (CJF). Cabe a esse Conselho a supervisão administrativa e orçamentária, com poderes correccionais, cujas decisões são de observância obrigatória por todas as unidades da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

Diante da movimentação dos outros entes do Judiciário, o CJF emitiu resolução, cujo Artigo 3º, VII, informa: “aplicação de soluções tecnológicas que visem simplificar os processos e procedimentos de prestação de serviços judiciais, adminis-

trativos e públicos e proporcionar melhores condições para o compartilhamento de informações (grifo nosso)” (Resolução 9.203, 2019).

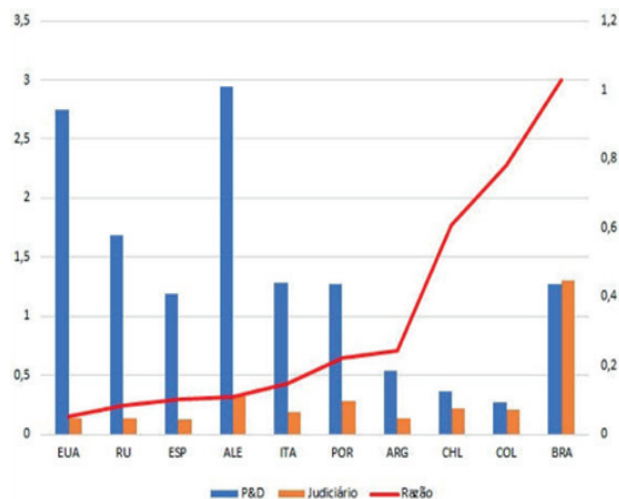


Figura 1. Percentual do PIB investido em P&D, no Judiciário e a razão.

Fonte: Adaptado de (Da Ros, 2015).

A situação de morosidade e o congestionamento que caracterizam a estrutura judicial geram inevitável aumento de seus custos. Os avanços ocorridos em Tecnologia da Informação (TI) não têm sido capazes de superar os gargalos existentes e o constante congestionamento processual.

O mercado, há algum tempo, já vem oferecendo soluções ainda não incorporadas à realidade judicial. Entre outras, citam-se, o *Hackaton* (competições tecnológicas, geralmente com duração de um dia onde equipes concorrem para apresentar a melhor solução a um determinado problema); aplicações de Inteligência Artificial (IA) com o fim de aperfeiçoar os processos de trabalho com emprego de tecnologia sofisticada. Entre estas, destaca-se a aprendizagem de máquina (AM), isto é, “ensinar” o computador a distinguir as decisões certas das erradas. A partir dos seus próprios erros, a máquina “aprende” e, dessa forma, a cada repetição da mesma pro-

blemática, o computador tende a apresentar uma performance melhor.

Entretanto, as soluções oferecidas pelo mercado impõem muito risco para o gestor interessado na contratação, visto que o dado necessário para a tarefa alvo de aprendizado encontra-se em documentos pdf, tendo eles texto embarcado ou, no pior caso, somente imagem². Esse fato, eleva o grau de desconhecimento acerca do sucesso em se solucionar a tarefa, uma vez que há um vale de distância entre o dado disponível e o dado necessário para se iniciar o ciclo da AM, em tempo de contratação.

A realidade do dado, agravada pela inexperiência por parte do tribunal em executar projetos dessa natureza, tornam a associação entre o tribunal e uma instituição federal de ensino e pesquisa, ambos membros do poder público federal, uma saída apropriada, atenuando-se os riscos contratuais, redução de custos e acesso a recursos humanos altamente especializados na matéria em questão.

Este artigo apresenta como se deu o projeto VICTOR, uma parceria entre a Universidade de Brasília e o Supremo Tribunal Federal (STF), que buscou solucionar dois gargalos no fluxo do processo judicial a saber, por meio de AM:

- Classificação de temas de repercussão geral (RG)³.
- Classificação de peças jurídicas.

Além disso, o artigo traz, também, uma visão geral de projeto de pesquisa e desenvolvimento análogo ao do STF, em execução no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1).

O Projeto VICTOR no STF

Do ponto de vista de volume de dados, o STF possui um cenário desafiador. Essa corte recebe aproximadamente 70 mil novos processos por ano para serem analisados e julgados, gerando

² Quando o pdf está no formato imagem, é necessário OCR (Reconhecimento Ótico de Caracteres) para se obter o texto da imagem da página do documento.

³ Instituto processual pelo qual se reserva ao STF o julgamento de temas trazidos em recursos extraordinários que apresentem questões relevantes sob o aspecto econômico, político, social ou jurídico e que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Foi incluído no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e regulamentado pelos arts. 322 a 329 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e pelos arts. 1.035 a 1.041 do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015). Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=entendarg>, Acesso em: 18/11/2019

um estoque de centena de milhares de processos. Esses processos podem ser de diferentes tamanhos e trazem em suas páginas dados textuais e/ou imagens.

A dimensionalidade deste dado também provoca um grande desafio para qualquer tecnologia que vise extrair informações. Há mais de 1 milhão de diferentes termos entre palavras da língua portuguesa, termos jurídicos, códigos jurídicos e outros. Há ainda mais de mil temas de RG para serem analisados com vistas aos processos que adentram o Tribunal.

Realizar o reconhecimento de padrões na base de dados processuais do STF é um problema que agrega uma grande massa de dados não estruturados (são cerca de 350 novos processos por dia) entre textos e imagens de documentos.

Este foi o cenário que motivou o STF apostar no uso de IA no desenvolvimento de uma tecnologia de automação de tarefas jurídicas internas. Assim, o VICTOR, projeto de pesquisa e desenvolvimento (P&D), teve seu início nos primeiros meses de 2018 envolvendo uma equipe multidisciplinar composta por três principais entida-

des em sua execução: colaboradores do próprio tribunal (STF) e duas unidades da UnB representadas pelo GPAM, vinculado a Faculdade do Gama (FGA), e pela Faculdade de Direito (FD).

O principal objetivo do projeto foi o de aplicar métodos de AM para resolver um problema de classificação de textos de processos judiciais que chegam ao STF. A tarefa envolve a classificação (vinculação) de processos em temas de RG.

Os temas versam sobre diferentes assuntos de interesse nacional dos brasileiros, conforme pode ser verificado na Tabela 1, que explica o teor da ementa de alguns deles.

Ao longo do trabalho de investigação sobre classificação de processos em temas de RG, identificou-se que a prática de separação de peças dentro de um processo seria de grande valor para o objetivo final de classificação dos feitos dessa natureza. Esta constatação veio da observação do trabalho dos analistas judiciários. Esses servidores realizavam leituras personalizadas em peças específicas do processo, para em seguida concluir qual tema de RG tal processo estaria relacionado.

Tabela 1. Detalhes de alguns temas de RG classificados pelo VICTOR

Número	Tema	Explicação
5	Compensação da diferença de 11,98%, resultante da conversão em URV dos valores em cruzeiros reais, com o reajuste ocorrido na data-base subsequente.	O enunciado preceitua que há repercussão geral nos Recursos que discutem reposição geral das diferenças salariais de 11,98% decorrentes da implantação do Programa de Estabilização Econômica em 1994, que determinou, à época, a regra de conversão de salários em Unidade Real de Valor – URV, com o reajuste ocorrido na data-base subsequente.
6	Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo.	O tema 006 refere-se à obrigação do SUS (Sistema Único de Saúde) de dar atendimento médico a todas as pessoas. Diante da falta de recursos, o Poder Judiciário tem de decidir se o Estado pagará o tratamento caro para atender uma única pessoa ou se, com esse dinheiro, paga o tratamento de muita mais gente que depende tratamentos mais baratos.
20	Alcance da expressão “folha de salários”, para fins de instituição de contribuição social sobre o total das remunerações.	A contribuição social a cargo do empregador incide sobre ganhos habituais do empregado, quer anteriores ou posteriores à Emenda Constitucional nº 20/1998.
109	Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município.	O Supremo reconheceu a repercussão geral dos casos de extinção de execuções fiscais municipais com base em legislação estadual, pelo princípio da repartição de poderes e pela competência tributária prevista na constituição.
188	Declaração de hipossuficiência para obtenção de gratuidade de justiça.	O STF entende que não há repercussão geral nos casos em que a parte questiona a declaração de hipossuficiência (insuficiência de renda para pagar as custas e despesas com o processo/pobreza) para conseguir a gratuidade na justiça.
460	Prosseguimento de Execução Fiscal lastreada em Certidão de Dívida Ativa supostamente ilíquida.	Não apresenta repercussão geral recurso extraordinário que, tendo por objeto possibilidade de se prosseguir em execução fiscal lastreada em Certidão de Dívida Ativa, supostamente ilíquida, por cobrar, entre outras, taxa declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, versa sobre tema infraconstitucional.

Fonte: Própria.

Assim, ficou caracterizada uma outra meta do projeto, a identificação de cinco tipos de peças dentro de um processo: Acórdão, Recurso Extraordinário (RE), Agravo de Recurso Extraordinário (ARE), Decisão de Admissibilidade e Sentença.

O VICTOR⁴, denominação dada a solução resultante do projeto, visa à aplicação dos mais novos conceitos e técnicas de IA e AM para necessidades relevantes em termos de processamento, classificação de peças e classificação de temas na gestão da RG no STF (TOLEDO, 2018). Os objetivos são o aumento da celeridade de processamento e o incremento da precisão e acurácia nas etapas envolvidas, de forma a apoiar os recursos humanos envolvidos nas atividades judiciárias (Inazawa et. al., 2019).

O projeto foi executado observando três etapas: extração de texto, modelagem e inferência. Cada uma delas teve orientação metodológica específica, observando a natureza de suas atividades principais.

A primeira etapa, denominada “extração de texto”, assumiu o desafio de transformação de processos em arquivos pdf em texto, o disponibilizando em base de dados com estrutura para reconhecer as referências de cada texto, uma vez que ele é reconhecido em determinada página, de um arquivo, de um processo.

Todas essas relações precisaram ser preservadas e disponibilizadas para as etapas subsequentes. Cumpre ressaltar, que essas atividades são eminentemente relacionadas a desenvolvimento de software. Felizmente, existem várias abordagens que se propõem a orientar ações dessa natureza. A coordenação julgou ser mais adequado às circunstâncias do projeto o uso de método ágil, cujos detalhes são apresentados posteriormente.

A segunda etapa, denominada “modelagem” possuiu o caráter de pesquisa no projeto, uma vez que se esperava por meio dela validar as hipóteses a seguir:

1. É possível construir um modelo baseado em AM que, recebendo como insumo o corpo textual do processo judicial, consiga determi-

nar a RG associada, em desempenho próximo ao do ser humano?

2. É possível construir um modelo baseado em AM que, recebendo como insumo o corpo textual de uma página de um processo judicial, consiga determinar o seu tipo de peça processual, com desempenho próximo ao do ser humano?

A pesquisa para validar ambas, as hipóteses, foi conduzida segundo os preceitos do método científico descrito pelo *Common Task Framework (CTF)*, adaptado a realidade do projeto, apresentado posteriormente.

A última etapa, denominada “inferência”, assumiu a responsabilidade de embarcar os modelos resultantes da etapa anterior em componentes de software. Assim como observado na primeira etapa, a natureza desta se tratou de desenvolvimento de software e, por consequência, fez uso da mesma metodologia ágil mencionada anteriormente, cujos detalhes são apresentados na seção a seguir.

Método Ágil

Os métodos ágeis de desenvolvimento de software estão em franco uso pelo mercado e academia há mais de uma década e, cujos resultados, revelam o seu elevado valor para a Engenharia de Software e para amplificar a capacidade da sociedade em enfrentar os desafios inerentes a construção de produtos de software, quer sejam eles para a indústria, governo ou academia (Meyer, 2018).

Da perspectiva do projeto VICTOR, os seguintes aspectos e orientações do processo ágil foram observados para conduzir as atividades (Williams, 2003):

1. Organização das atividades em blocos a serem realizados em períodos denominados *sprint*. Tais períodos assumiram a duração de uma semana.
2. Planejamento semanal das *sprints* e consequente execução do planejado, com rigoroso controle de mudança após o planejamento e priorização de atividades.

⁴ <http://gpam.unb.br/victor/>

3. Reporte diário em reuniões em que o membro da equipe expusesse o que trabalhou no dia anterior, suas dificuldades e o plano para o dia posterior, sob a luz do planejamento.
4. Estabelecimento do papel do SCRUM⁵ máster, responsável por orquestrar as atividades semanais e conduzir os eventos recorrentes, como reuniões e planejamentos.
5. Controle de configuração e versionamento dos artefatos de software por meio da plataforma git.
6. Integração contínua dos artefatos gerados pelos membros da equipe ao longo do projeto.
7. Uso de quadro Kanban⁶ para acompanhar a evolução das demandas.

A partir dessas orientações o trabalho de desenvolvimento pode ser efetivamente gerenciado.

Common Task Framework (CTF)

O modelo CTF foi descrito por Donoho (2015) como o sendo o segredo do sucesso na modelagem preditiva. Os ingredientes do CTF envolvem:

- a. Uma base de dados que contenha para cada observação, uma lista de medidas de características e rótulos para a classe de cada observação.
- b. Um conjunto de competidores, cuja tarefa comum (*common task*) seja inferir a regra de predição da classe, a partir dos dados de treinamento.
- c. Um avaliador de desempenho centralizado, para o qual os competidores submetem suas regras de predição. O avaliador verifica as regras concebidas pelo competidor, tendo como base um banco de dados de teste, desconhecido pelo competidor, devolvendo apenas o resultado do desempenho do seu modelo (Donoho, 2015).

Obviamente que as regras do CTF, como já foi antecipado, precisaram ser adaptadas para a realidade do projeto. Neste caso, tivemos os ajustes discriminados, segundo os mesmos itens, a saber:

- a. Como resultado da primeira etapa do projeto, além de extrair os textos dos pdfs, o dado armazenado em base dados reteve as classes, segundo rotulação providenciada pelos analistas judiciários do STF. O trabalho foi, então, de promover uma segmentação do dado em treino, teste e validação, observando a proporção 70%, 20%, e 10%. Essa abordagem foi executada tanto nos dados voltados para a classificação de temas de RG, bem como nos dados para a tarefa de classificação de peças jurídicas.
- b. Os competidores foram representados pelos membros do projeto, que foram segregados em equipes menores, com o objetivo de resolver as tarefas de classificação.
- c. A maior adaptação, de fato, aconteceu no processo de aferição de resultado, uma vez que todo o dado estava disponível para a equipe do projeto, apesar de se considerar apenas os resultados dos modelos de predição, segundo seu desempenho frente ao dado de teste.

Assim, o trabalho de modelagem foi conduzido conforme as orientações descritas nos três pontos descritos anteriormente.

Resultados

A etapa inicial, como já foi relatado, referiu-se à extração de texto de cada página do processo judicial. Neste caso, o VICTOR avaliou a qualidade do texto e, em sendo satisfatória, o conteúdo textual da página é armazenado no banco de dados. Caso negativo, a página é transformada em imagem e enviada para a função de OCR (Smith, 2007), conforme ilustrado pela Figura 2.

5 O SCRUM é uma metodologia de desenvolvimento ágil, cujas algumas práticas foram adotadas no projeto.

6 O KANBAN é uma estratégia para otimização de fluxo de valor ao longo do processo por meio de um sistema visual, que evidencia o trabalho em progresso. Fonte: <https://www.scrum.org/resources/kanban-guide-scrum-teams>

Ainda fazendo uso do fluxo apresentado na Figura 2, caso o conteúdo da página seja imagem, o VICTOR a encaminha direto para a função de OCR. Esta função recebe uma imagem como entrada e produz um texto, que é enviado para ser armazenado no banco de dados de processos.

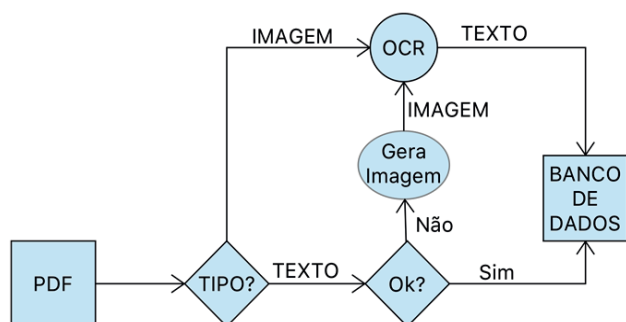


Figura 2. VICTOR: Transformação de dados jurídicos-judiciais.

Fonte: Própria

Para validar as hipóteses descritas na Seção 2, foram realizados vários experimentos orientados segundo a CTF, envolvendo uma variedade ampla de algoritmos áreas de PLN, Sistemas Especialistas e Visão Computacional. Esse conjunto de técnicas e algoritmos pode ser apreciado na Tabela 2.

Dentre os experimentos que apresentaram melhor resultado de modelagem para a tarefa de classificação de temas de RG, houve o XGBOOST, tendo como descritor o TFI-DF, considerando-se os 29 temas apresentados pela Tabela 3, os quais representam mais de 50% do acervo total do STF. Neste caso, o desempenho médio em F1-Score foi acima de 88%. Esse desempenho mostrou-se próximo da capacidade dos analistas judiciários. Confirmando, então a hipótese de pesquisa para classificação de RG.

Tabela 2. Modelos de IA investigados durante desenvolvimento do VICTOR.

Tipo	Nome	Descrição
Pré-processamento	Vocabulário	Indexação de palavras e termos
	Chi-quadrado	Teste estatístico para dados categóricos (Forman, 2003)
	Regex	Expressões Regulares
Descritores	TF-IDF	Medida estatística que tem o intuito de indicar a importância de uma palavra em um documento (Wu et al., 2008)
	Bag of Words	Representação indexada de palavras
	Embedding	Técnica de projetar termos em um outro espaço mais conveniente (Perozzi et al, 2014)
Redes Neurais Artificiais Profundas	CNN	Redes Neurais Convolucionais (Conneau et al., 2016)
	LSTM	Tipo de rede neural recorrente usada para processar dados sequenciais (Hochreiter e Schmidhuber, 1997)
	Bi-LSTM	Redes neurais recorrentes que considera o tanto o estado direto, bem como reverso. (Graves e Schmidhuber, 2005)
Modelos de Aprendizado de Máquina Clássicos	Naive Bayes	Classificador supervisionado probabilístico (Rennie et al, 2003)
	KNN	Classificador supervisionado baseado em similaridade de vizinhança (Muja e Lowe, 2009)
	XGBOOST	Classificador em arvore escalável (Chen e Guestrin, 2016)

Fonte: Própria.

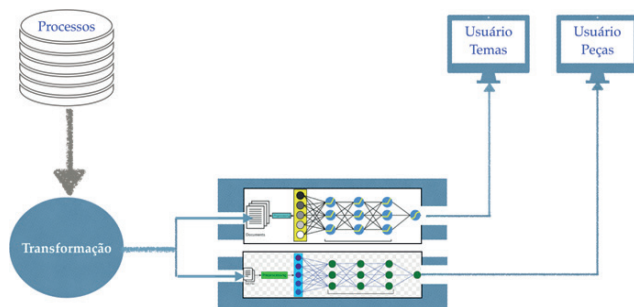
Tabela 3. Números dos temas de RG classificados pelo VICTOR.

5	163	406	597	766
6	232	409	634	773
26	313	424	660	793
33	339	555	695	800
139	350	589	729	810
852	895	951	975	-

Fonte: Própria.

Já com relação a tarefa de classificação de peças jurídicas, o experimento que trouxe o melhor resultado foi o BI-LSTM, usando também como descritor o TF-IDF. Neste caso, o desempenho médio em TF-IDF superou os 90%, considerando F1-Score como métrica (Silva, et. al., 2018, Braz, et. al., 2018). Fato que confirma a hipótese de pesquisa de classificação de peças jurídicas.

Como última etapa, considerando o sucesso dos modelos obtidos pela pesquisa, restou a equipe do projeto encapsular os modelos em componentes que pudessem ser usados para inferência dentro do STF.

**Figura 3.** Arquitetura geral do VICTOR (Silva, 2018).

Como ilustrado pela Figura 4, temos dois componentes de AI na solução, sendo eles o motor de inferência de peças, com capacidade de discernir dentre as 6 peças supracitadas; e o motor de inferência de RG, com capacidade de discernir dentre as 30 possibilidades de RG, incluindo o rótulo sem RG.

Para finalizar, cumpre destacar as estimativas dos gestores da Secretaria de Tecnologia da Informação do STF, o VICTOR deve prover um

aumento de performance geral em todo o fluxo do processo judicial bem como gerar uma economia em torno de R\$ 2 milhões (cerca de USD 500 mil) por ano. Notoriamente o projeto VICTOR se consolidou como um marco importante da aplicação de IA no cenário jurídico-judicial brasileiro.

O Projeto ALEI no TRF1

Em meados de maio deste ano (2019), quando o Projeto de Digitalização de Coleta do TRF1, 2ª instância teve início, observou-se que o Tribunal poderia fazer um trabalho com maior efetividade empregando ações digitais.

Apesar das inúmeras facilidades e economias que a migração de processos físicos para o Processo Judicial Eletrônico⁷ propicia, a existência de um banco de dados (metadados) que permita apenas a busca de informações pelas partes interessadas sobre o andamento processual e o conteúdo das decisões judiciais, por meio da internet, não é capaz de incrementar de maneira significativa os índices de desempenho em termos de produtividade.

O movimento em direção à IA deu-se por meio de uma abordagem feita com o GPAM para confirmar uma possível aplicação de IA sobre processos judiciais em formato digital. A primeira tarefa executada pelo GPAM foi a confirmação do elevado nível de qualidade do processamento de OCR.

Em um segundo momento, foi verificada a possibilidade de desenvolvimento de um projeto para o TRF1 com características semelhantes ao VICTOR do STF.

Tratado por ALEI (Análise Legal Inteligente) o projeto volta-se especificamente para as necessidades dos gabinetes de 2º Grau.

Dando sequência à atual fase de digitalização dos processos judiciais do TRF1, o ALEI, projeto de pesquisa e desenvolvimento (P&D) a ser desenvolvido entre o TRF1 e GPAM deverá utilizar a base de textos jurídicos digitalizados como insumo para o desenvolvimento de tecnologias calcadas em IA para automatizar fases

processuais de segunda instância do TRF1⁸. Especificamente o ALEI deverá automatizar as seguintes etapas de forma integrada ao Processo Judicial Eletrônico (PJe), sistema de gestão de processos jurídicos utilizado pelo TRF1:

1. Análise de precedentes⁹;
2. Formação da Base de Jurisprudência Interna
3. Agrupamento de processos similares.

A *Análise de precedentes* refere-se à tarefa de verificar se um dado processo judicial possui relação com alguma Repercussão Geral no STF, Repetidos no STJ¹⁰ e/ou IRDRs (Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva)¹¹ e decisões internas do TRF1. Para tanto, pretende-se conceber um módulo de IA para cada uma destas tarefas, uma vez que as bases de dados de cada uma delas são distintas.

O *Levantamento de jurisprudências* deverá verificar se um dado processo judicial possui decisões monocráticas ou de acórdãos (decisão colegiada) dentro do próprio TRF1. Neste caso, espera-se que um modelo de IA treinado com o banco de dados de jurisprudências do TRF1 possa responder à esta demanda.

A *Formação da Base de Jurisprudência Interna* contará com a aplicação de IA, de comparação das atuais e futuras decisões monocráticas e dos Colégios de desembargadores, Turmas (três desembargadores) e Sessões (seis desembargadores)¹².

Por fim, a base de processos do TRF1 será utilizada para treinar um modelo de IA que tenha a capacidade de agrupar processos jurídicos semelhantes a um dado processo judicial

de interesse, viabilizando uma análise conjunta de processos jurídicos.

Conclusões

As recentes legislações que tratam da modernização da administração pública brasileira fazem forte menção ao uso de tecnologias como aliadas para se otimizar os recursos que estão sendo aplicados na gestão dos órgãos governamentais do Brasil. Soma-se a este cenário nacional, a mesma tendência política e econômica internacional relativa aos vários casos de sucesso onde novas tecnologias estão demonstrando cabalmente que podem gerar economia no processo de gestão em seus diferentes nichos.

Este artigo apresentou como se deu a pesquisa e desenvolvimento do projeto VICTOR realizado em parceria entre o STF e UnB. Discorreu-se acerca dos desafios mais alinhados com desenvolvimento de software, especialmente voltados para a obtenção dos textos dos processos judiciais, passando pelo encapsulamento dos motores de inferência. Além disso, houve especial destaque aos desafios de pesquisa, que redundaram na confirmação das hipóteses acerca da modelagem baseada em AM de classificadores de peças e temas de RG.

Pouco antes das considerações finais, foi apresentada uma visão geral de projeto análogo ao VICTOR, de interesse do TRF1, tratando dos seus desafios e oportunidades para as partes envolvidas.

O modelo de desenvolvimento de tecnologias envolvendo IA em parceria com grupos de pesquisas de universidades públicas brasileiras

8 O ALEI está em fase de formalização de termo de cooperação entre TRF1 e UnB para seu início. Estima-se que seu efetivo desenvolvimento pelo GPAM inicie entre o final de 2019 e início de 2020.

9 Precedentes são julgados anteriores que servem de parâmetro para novos julgamentos. Exemplos, Repercussão Geral no STF, Repetidos no STJ e IRDRs (Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva) no TRF1.

10 O art. 1.036 do Código de Processo Civil-CPC/2015 dispõe que, quando houver multiplicidade de recursos especiais com fundamento em idêntica controvérsia, a análise do mérito recursal pode ocorrer por amostragem, mediante a seleção de recursos que representem de maneira adequada, a controvérsia. Recurso repetitivo, portanto, é aquele que representa um grupo de recursos especiais que tenham teses idênticas, ou seja, que possuam fundamento em idêntica questão de direito.

Fonte: <http://www.stj.jus.br/sites/porta1p/Processos/Repetitivos-e-IACs/Saiba-mais/Sobre-Recursos-Repetitivos> Acesso em: 19/11/2019

11 O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) foi uma das inovações processuais trazidas pelo novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015). Encontra-se regulamentado nos artigos 976 a 987 do CPC e tem como principal objetivo identificar processos que contenham a mesma questão de direito, para decisão conjunta. Fonte: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/gerenciamento-de-precedentes/irdr> Acesso em: 18/11/2019

12 O número de desembargadores depende da natureza do julgamento e está previsto no Regimento Interno.

(como é o caso do GPAM) para atender demandas específicas de órgãos públicos tem sido muito exitoso. A iniciativa mostrou uma diminuição do custo final de desenvolvimento, minorou trâmites burocráticos, contou com recursos humanos com formações multidisciplinares e com alto nível de conhecimento agregado (pesquisadores e acadêmicos em nível de doutorado, mestrado e graduação), contribuiu na formação de mão de obra para o mercado e com o aparelhamento de laboratórios de pesquisas que via de regra são utilizados em outros projetos de mesma natureza.

Num contexto focado em economicidade e produtividade, a IA parece estar colaborando para melhorar o sistema jurídico e judicial brasileiro, encurtando tempos de respostas e economizando o erário público.

Os projetos VICTOR e ALEI detalhados aqui mostram que a IA pode ser implantada para a automação de processos judiciais de forma a gerar economia para o estado¹³, modernizar processos e melhorar a qualidade de trabalho das pessoas que estão envolvidas em tarefas repetitivas e não tão nobres, dada a capacidade intelectual da força de trabalho.

Referências

- Braz, F. A., da Silva, N. C., de Campos, T. E., Chaves, F. B. S., Ferreira, M. H., Inazawa, P. H., ... & Bezerra, D. A. (2018). Document classification using a Bi-LSTM to unclog Brazil's supreme court. arXiv:1811.11569.
- Chen, T., & Guestrin, C. (2016, August). XGBoost: A scalable tree boosting system. In *Proceedings of the 22nd ACM SIGKDD international conference on knowledge discovery and data mining* (pp. 785-794). ACM.
- Conneau, A., Schwenk, H., Barrault, L., & Lecun, Y. (2016). *Very deep convolutional networks for text classification*. arXiv:1606.01781.
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ). (2018). Justiça em números. Acesso 28/07/2019 em <https://tinyurl.com/unas48f>
- Da Ros, L. (2015). O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR, 2(9), 1-15. ISSN 2359-2826.
- Da Silva, N. C. (2018). Notas Iniciais Sobre a Evolução dos Algoritmos do Victor: O Primeiro Projeto de Inteligência Artificial em Supremas Cortes do Mundo. In: R. Fernandes and A. Gamba, ed., II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia, 1st ed. Belo Horizonte: Fórum. ISBN 978-85-450-0584-1.
- Da Silva, N. C., Braz, F. A., de Campos, T., Gusmao, D., Chaves, F., Mendes, D., ... & Carvalho, G. H. T. A. (2018). Document type classification for Brazil's supreme court using a convolutional neural network. In *The tenth international conference on forensic computer science and cyber law-ICoFCS* (pp. 7-11).
- Decreto n. 9.739. (2019, 28 de março). Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIOIG. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso 18/11/2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9739.htm
- Decreto n. 25. (2019, 19 de fevereiro). Institui o Laboratório de Inovação para o Processo Judicial em meio Eletrônico – Inova PJe e o Centro de Inteligência Artificial aplicada ao PJe e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Acesso 18/11/2019 em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2829>
- Decreto n. 9.584. (2018, 26 de novembro). Altera o Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, para instituir a Rede Nacional de Governo Digital. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso 18/11/2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9584.htm
- Decreto n. 9.319. (2018, 21 de março). Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso 18/11/2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9319.htm
- Decreto n. 9.203. (2017, 22 de novembro). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso 18/11/2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm
- Decreto n. 8.638. (2016, 15 de janeiro). Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fun-

13 Haja visto o projeto VICTOR, o qual gera uma economia ao STF superior ao seus custos de desenvolvimento nos primeiros seis meses de sua plena implantação.

- dacional. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso 18/11/2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm
- Donoho, D. (2015). 50 years of Data Science. In Tukey Centennial Workshop, Princeton, NJ. Disponível em: http://www.ccs.neu.edu/course/cs7280sp16/CS7280-Spring16_files/50YearsOfDataScience.pdf
- Forman, G. (2003). *An extensive empirical study of feature selection metrics for text classification*. *Journal of machine learning research*, 3(Mar), 1289-1305.
- Graves, A., & Schmidhuber, J. (2005). *Framewise phoneme classification with bidirectional LSTM and other neural network architectures*. *Neural networks*, 18(5-6), 602-610.
- Hochreiter, S., & Schmidhuber, J. (1997). *Long short-term memory*. *Neural computation*, 9(8), 1735-1780.
- Inazawa, P., Peixoto, F., De Campos, T., Da Silva, N., Braz, F. (2019). Projeto VICTOR: Como o Uso do Aprendizado de Máquina Pode Auxiliar a Mais Alta Corte Brasileira a Aumentar a Eficiência e a Velocidade de Avaliação Judicial dos Processos Julgados. *Revista da Sociedade Brasileira de Computação - Machine Learning: Desafios para um Brasil Competitivo*, Porto Alegre - RS, v. 1, p. 19 - 24.
- Lei n. 13.243. (2016, 11 de janeiro). Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso 18/11/2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm
- Meyer, B. (2018). Making Sense of Agile Methods. *IEEE Software*, 35(2), 91-94.
- Muja, M., & Lowe, D. G. (2009). *Fast approximate nearest neighbors with automatic algorithm configuration*. *VISAPP* (1), 2(331-340), 2.
- Perozzi, B., Al-Rfou, R., Kulkarni, V., & Skiena, S. (2014). *Inducing language networks from continuous space word representations*. In *Complex Networks V* (pp. 261-273). Springer, Cham.
- Rennie, J. D., Shih, L., Teevan, J., & Karger, D. R. (2003). *Tackling the poor assumptions of naive bayes text classifiers*. In *Proceedings of the 20th international conference on machine learning (ICML-03)* (pp. 616-623).
- Resolução n. 9.203. (2019, 20 de março). Dispõe sobre a instituição do Programa de Desburocratização e Simplificação da Justiça Federal – FLUI JF, da Rede Colaborativa de Desburocratização e Simplificação da Justiça Federal – Rede FLUI, e do Selo de Desburocratização e Simplificação da Justiça Federal. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal. Acesso 18/11/2019 em <https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/50245/Res%20529-2019.pdf>
- Smith, R. (2007, September). *An overview of the Tesseract OCR engine*. In *Ninth International Conference on Document Analysis and Recognition (ICDAR 2007)* (Vol. 2, pp. 629-633). IEEE.
- Toledo, E. (2018). Projetos de inovação tecnológica na Administração Pública. In: R. Fernandes and A. Gamba, ed., II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia, 1st ed. Belo Horizonte: Fórum. ISBN 978-85-450-0584-1.
- Williams, L., & Cockburn, A. (2003). Agile software development: it's about feedback and change. *IEEE Computer*, 36(6), 39-43.
- Wu, H. C., Luk, R. W. P., Wong, K. F., & Kwok, K. L. (2008). *Interpreting tf-idf term weights as making relevance decisions*. *ACM Transactions on Information Systems (TOIS)*, 26(3), 13.



Construcción de un Índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina

Construction of an index of information opening level at provincial level in Argentina

RITA M. GRANDINETTI^{1*}
EZEQUIEL MILLER^{2**}
EXEQUIEL RODRÍGUEZ^{3***}

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Revisión

Recibido: 20/10/2019

Revisado: 7/11/2019

Aceptado: 28/11/2019

Resumen

El presente artículo estudia las iniciativas de acceso a la información pública y apertura de datos a nivel subnacional en Argentina, entendidas como democratización de la información desde la perspectiva de Estado Abierto. En primer lugar, se construye y sistematiza información sobre la dimensión de transparencia del Estado Abierto, interpretada como información pública, apertura de datos y acceso a la información a nivel provincial. En segundo lugar, a partir de esta información, se propone y calculan los valores de un *índice de apertura de la información a nivel subnacional en forma comparada*.

El universo del estudio de este trabajo está formado por las 24 jurisdicciones sub-nacionales de la República Argentina. Se consideran los tres poderes de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Los resultados muestran que la mayoría de las jurisdicciones han avanzado con iniciativas de apertura de información y éstas se concentran principalmente en el poder ejecutivo, siendo el legislativo el más relegado. De modo comparado sólo tres jurisdicciones obtienen una calificación de Muy Bueno en el índice, mientras que la gran mayoría de las provincias (el 46%) se encuentra en una situación Regular y un número mínimo no ha avanzado.

Palabras clave: Estado Abierto, Datos Abiertos, Transparencia, Acceso a la Información Pública, Rendición de Cuentas.

1 * Profesora de Tecnologías de la Administración Pública, Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, Argentina. Doctora en Innovación y Desarrollo Territorial (Universidad Politécnica de Valencia, España). Magister en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina). Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Directora del Centro de Estudios PoliLab UNR, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, Argentina. E-mail: rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar

2 ** Profesor adjunto. Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Especialista de posgrado en Comunicación Política (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Investigador del Centro de Estudios PoliLab UNR, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, Argentina.

E-mail: emiller@fcecon.unr.edu.ar

3 *** Adscripto a la cátedra de Tecnologías de la Administración Pública, Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, Argentina. Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Investigador del Centro de Estudios PoliLab UNR, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario, Argentina. E-mail: exequiel.rodriguez@icloud.com

Cómo citar: Grandinetti, R., Miller, E., y Rodríguez, E. (2019). Construcción de un Índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina
Revista de Administración Pública del GLAP, 3(4), aquí va la paginación

Abstract

This article studies the initiatives of access to public information and data opening at subnational level in Argentina, understood as democratization of information from the perspective of Open State. First, information on the transparency dimension of Open State is constructed and systematized, interpreted as public information, data opening and access to information at provincial level. Second, based on this information, the values of a *democratization of information at subnational level in a comparative way index* are proposed and calculated.

The universe of the study of this work is formed by the 24 sub-national jurisdictions of the Argentine Republic. The three powers of the 23 provinces and the Autonomous City of Buenos Aires (CABA) are considered.

The results show that most of the jurisdictions have made progress regarding information opening initiatives and these are mainly concentrated in the executive power of government, the legislative branch being the most relegated. In comparison, only three jurisdictions obtain a Very Good rating in the index, while the vast majority of the provinces (46%) are in a Regular situation and a minimum number has not advanced.

Key words: Open State, Open Data, Transparency, Access to Public Information, Accountability.

Introducción

A una década del “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto” impulsado por parte del entonces presidente estadounidense, Barack Obama, en 2009, el paradigma de Gobierno Abierto (GA) ha adquirido una relevancia central para la ciencia política en general y la administración pública en particular, a partir de la puesta en escena de ideas que no son ajenas a la disciplina, como las de transparencia y participación ciudadana.

Si bien las iniciativas de GA han sido impulsadas primordialmente a nivel ejecutivo, la idea de Estado Abierto (EA) ha ido cobrando peso desde que fuera introducida en el año 2013 por Oscar Oszlak “por ser más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y por ser más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales e, incluso, empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, instancias que también deberían adoptar esta filosofía” (Oszlak, 2013). En la actualidad la noción de

Estado Abierto incluye tanto el poder ejecutivo como el resto de las instancias del Estado, es decir, los poderes legislativo y judicial, e incluso a los niveles subnacionales de gobierno, en su vinculación con las acciones de apertura (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017).

Según Vera Martínez, Rocha Romero y Martínez Rodríguez (2015), la transparencia es central en el modelo de GA/EA, y es una forma en la cual la ciudadanía se relaciona con sus autoridades como mecanismo para el debido ejercicio del acceso a la información pública. Esta noción se profundiza y cobra valor a partir de la irrupción de los datos abiertos, entendidos como “todos aquellos datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona” (Open Knowledge Foundation, s/f).

Por otra parte, la puesta en marcha de políticas de GA/EA, en torno a cualquiera de sus pilares: transparencia, datos abiertos, participación o colaboración, se entronca en la noción de consolidación de la democracia a partir de la densificación de las relaciones entre estado y sociedad civil (O'Donnell, 1993).

En este sentido, los pilares de transparencia y datos abiertos se encuentran fuertemente vinculados a las ideas de democratización de la información y publicación de los actos gubernamentales (Prince y Jolías, 2013). Ambos pilares refieren al acceso ciudadano a los actos e información públicos, sin embargo, sobre esta base común la noción de *transparencia* hace foco en la publicidad de las acciones y de la información de gobierno, basada en informes regulados y parametrizados que se ponen a disposición de los ciudadanos a través de diversos canales (García-García, 2014). Mientras que la idea de *datos abiertos* hace mención de los datos que se publican sin tratar, información de tipo primario que pueda ser usada, reusada y distribuida.

Las iniciativas hacia la apertura de los estados se han multiplicado, impulsadas fundamentalmente por la Alianza por el Gobierno Abierto, la OGP (por sus siglas en inglés, Open Government Partnership), que cuenta en la actualidad con

79 estados miembros y 20 miembros locales. Argentina forma parte de la OGP desde 2012. Desde entonces, ha desarrollado tres Planes de Acción, y se encuentra actualmente en el diseño de su 4to. Plan a nivel nacional.

A partir del 2do. Plan de Acción se enuncia la necesidad de federalizar los compromisos y en el 3er. Plan se comienzan a incluir compromisos a nivel subnacional. Se presentaron iniciativas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Salta y Santa Fe (Grandinetti, 2019, Aquilino y Arena, 2018).

Desde entonces las provincias han avanzado, aunque con diferente ritmo e intensidad, implementando iniciativas de apertura y democratización de la información, sin que se disponga de información relevante de esas iniciativas que permita conocer sus alcances y características a nivel nacional y de modo comparado entre las diferentes provincias. Esto moviliza diferentes preguntas: ¿Qué iniciativas existen? ¿Qué jurisdicciones las impulsan? ¿Es posible clasificarlas de acuerdo con su desempeño? ¿Existen regularidades o diferencias entre los diferentes poderes?

Este trabajo se propone responder a esas preguntas. En primer lugar, se presenta información recolectada y sistematizada sobre la dimensión de transparencia, en su dimensión de acceso a la información pública y apertura de datos, vinculadas a Estado Abierto a nivel provincial. En segundo lugar, a partir de esta información, se propone y calculan los valores de un *índice de apertura de la información a nivel subnacional en forma comparada*.

El universo del estudio de este trabajo está formado por las 24 jurisdicciones sub-nacionales de la República Argentina⁴. Se consideran los tres poderes de las 23 provincias (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La

Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

La metodología de la investigación triangula técnicas provenientes tanto del enfoque cualitativo como del cuantitativo. El enfoque cuantitativo es utilizado para el estudio comparado del pilar de transparencia en el marco del EA (por lo tanto, incluyendo los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y la implementación de estrategias al respecto en el universo de los estados federales mencionados: acceso a la información pública y portales de datos abiertos.

La producción de la evidencia se realizó mediante una recolección de información sistemática en los portales web de las jurisdicciones bajo estudio, incluyendo los propios portales de datos abiertos en los casos correspondientes. Aquí se establece una dimensión estadística descriptiva que compara el grado de desarrollo de este tipo de políticas en el ámbito provincial. El relevamiento inicial fue realizado entre los meses de Julio y Septiembre de 2019.

La matriz de análisis para la elaboración del índice de apertura de la información fue construida considerando las siguientes dimensiones:

1. *Normativa*: refiere al marco legal que rige el acceso a la información pública en la jurisdicción.

Variables:

- Posesión de Normativa de Acceso a la Información Pública: ¿Posee la jurisdicción normativa de Acceso a la Información Pública?
- Tipo de Normativa: ¿es una ley o un decreto del Poder Ejecutivo?

2. *Portales de Datos abiertos*: espacios virtuales en los cuales se pone a disposición de la ciudadanía gran cantidad de *datasets*

4 La organización político territorial de la República Argentina asume un carácter federal, constituido, por un lado, por el Gobierno Nacional o Federal, y por el otro, por 23 gobiernos provinciales más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cada uno de las cuales son considerados autónomos y ejercen todos los poderes no delegados expresamente al Gobierno Federal, según lo expresado en la Constitución Nacional. En cada una de estas jurisdicciones se replica una división de poderes ejecutivos, legislativos y judiciales.

(conjuntos de datos) accesibles, redistribuibles y reutilizables, producidos por diversos organismos.

Variables:

- Posesión de Portal de Datos abiertos por Poder: ¿Poseen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la jurisdicción un Portal de Datos Abiertos?
- Información disponible: ¿Con cuánta información disponible cuentan?

3. *Actualidad de los datos*: Considera el tiempo transcurrido entre la medición y la última actualización disponible, a mayor tiempo menor valor en el índice.

Variables

Tiempo de la última actualización: ¿Cuándo se produjo su última actualización?

4. *Datos de los Poderes Judiciales provinciales en el Portal Nacional*: Esta dimensión refiere los datos que aportan las diferentes jurisdicciones provinciales a la construcción

del portal de datos abiertos del Poder Judicial de la Nación, cuya norma las obliga.

Variables

- Aporte de datos del PJ provincial al Portal de Datos Abiertos Nacional: ¿Los Poderes Judiciales provinciales han aportado datos al Portal de Datos Abiertos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación?
- Número de *data sets* aportados ¿Qué cantidad?

5. *Sistema de consultas de datos*: Nivel de restricciones que presenta el sistema de consulta de datos del PJ provincial.

Variables

Accesibilidad: ¿Cómo es la accesibilidad de los sistemas de consulta de expedientes judiciales?

La operacionalización de estas dimensiones resulta en las siguientes variables, sistematizadas a continuación en esta matriz de análisis:

Tabla 1: Matriz de análisis

Normativa AIP	Portales de Datos Abiertos (Poderes E y L*)	Última actualización	Datos aportados por PJ a Portal nacional	Sistemas de Consulta de Datos
Sí (Ley) = 10	Sí, con una cantidad alta de información (más de 100 datasets) = 10	Entre las últimas 24 horas y el último mes = 10	Sí, con una cantidad alta de información (más de 100 datasets) = 10	Sin restricciones = 10
Sí (Decreto) = 5	Sí, con una cantidad media de información (entre 50 y 100 datasets) = 6,6	Entre 1 y 3 meses = 5	Sí, con una cantidad media de información (entre 50 y 100 datasets) = 6,6	Mixto = 5
No = 0	Sí, con una cantidad baja de información (entre 1 y 50 datasets) = 3,3	Más de 3 meses = 0	Sí, con una cantidad baja de información (entre 1 y 50 datasets) = 3,3	Sólo con usuario = 0
	No = 0		No = 0	

Fuente: elaboración propia

*Ningún Poder Judicial provincial posee Portal de Datos Abiertos.

Perspectiva teórica: El estado abierto: de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública a la idea de apertura

La idea de Estado Abierto (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017; Oszlak, 2017), desde la cual parte la perspectiva teórica del presente artículo, tiene como antecedente fundamental a la de Gobierno Abierto (GA). Según

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

Oszlak (2017) entiende al EA como la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía. En tal sentido, en los últimos años estados provinciales han comenzado una incipiente incorporación de iniciativas que podrían denominarse de EA, ya que incluyen además del poder ejecutivo a los otros poderes del Estado: el legislativo y el judicial.

Existe una larga tradición orientada a la defensa y promoción de la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública, el control social de los gobernantes, la responsabilidad del accionar estatal (Cunill Grau, 2000, 2006; Oszlak, 2003; O'Donnell, 2004; Barreda, 2010) que, con el GA/EA (en especial respecto a la dimensión de transparencia), se ha visto revitalizada. Algunos de estos antecedentes pueden agruparse bajo el concepto de *rendición de cuentas*. Cáceres (2018) la define como un proceso que involucra a los agentes estatales y actores sociales en una dinámica que permite poner límites al poder y su ejercicio, mejorar la transparencia y la legitimidad de las decisiones y acciones del Estado y mejorar también las condiciones para la participación en la medida que pone a disposición información abierta a la evaluación crítica de la opinión pública. Consiste en el conjunto de normas, procedimientos y prácticas que obligan a los agentes públicos a informar sobre sus decisiones y a justificarlas en público. También incluye a todas las instancias de interacción entre agencias/agentes gubernamentales y la ciudadanía, por tanto no sólo implica las instituciones formales (y su diseño) sino también a las prácticas políticas por medio de las cuales se toman, se implementan y evalúan las decisiones que afectan al interés público.

Por otra parte, la idea de *acceso a la información pública* aparece también como concepto íntimamente relacionado a los de transparencia y rendición de cuentas, ya que puede

definirse como la prerrogativa ciudadana para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad (Vera Martínez, Rocha Romero y Martínez Rodríguez, 2015).

En síntesis, y siguiendo a Vera Martínez, Rocha Romero y Martínez Rodríguez (2015), la transparencia es central en el modelo de GA/EA, y es una forma en la cual la ciudadanía se relaciona con sus autoridades como mecanismo para el debido ejercicio del acceso a la información pública. Ahora bien, resta referirse al *cómo* de estas acciones de transparencia. Hoy en día, a partir de los avances en cuanto a la masificación de Internet y la digitalización de información, han aparecido los *datos abiertos* como una forma sencilla, accesible y eficiente para que los Estados hagan públicos sus asuntos.

Según la Open Knowledge Foundation (s/f), “*Open Data* [datos abiertos] son todos aquellos datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona”. Generalmente se busca que los datos abiertos sean fáciles de reutilizar, y de acceso gratuito, aunque, de acuerdo a Ferrer Sapena y Sánchez Pérez (2013) el concepto va más allá de la mera reutilización. La filosofía de apertura pretende que los datos abiertos se encuentren disponibles de manera libre para todo el mundo, sin restricciones de *copyright*.

De acuerdo al Portal de Datos Abiertos del Gobierno de España (2017), “*Open Data* son aquellos datos digitales disponibles con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser reutilizados y redistribuidos libremente”. A estas definiciones, en consonancia con lo desarrollado en este trabajo anteriormente, se le suma un tercer eje: el paradigma de Gobierno Abierto, definido como una “filosofía colaborativa que aboga por la inclusión y participación ciudadana en los procesos gubernamentales”.

En este sentido, gran cantidad de gobiernos a lo largo y ancho del planeta han optado por desarrollar *portales de datos abiertos*, espacios virtuales en los cuales se pone a disposición de la ciudadanía gran cantidad de *datasets* (conjun-

tos de datos) accesibles, redistribuibles y reutilizables, en el marco de sus respectivas líneas de acción de rendición de cuentas, acceso a la información pública, transparencia y/o GA/EA.

Estrategias de transparencia y acceso a la información pública de las jurisdicciones subnacionales de primer orden de Argentina.

Normativa de Acceso a la Información Pública

En Argentina, en términos normativos, el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en los artículos 13° de la Convención Americana de Derechos Humanos, 19° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 19° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1°, 14°, 41° y 75° inciso 22 de la Constitución Nacional y la Ley Nacional 27.275. Este derecho, por otra parte, ha sido definido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) como “el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan”. La CSJN, además, ha establecido que el criterio rector que debe prevalecer en cuestiones que involucran pedido de información al Estado es “el principio de máxima divulgación de la información pública” (CSJN in re “CIPPEC” del 26/03/2014).

La mencionada Ley Nacional 27.275, Ley Nacional de Acceso a la Información Pública (sancionada en 2016 y en vigencia desde 2017) establece que la información que se encuentre en poder del Estado debe ser accesible para todas las personas y estar disponible en formatos electrónicos abiertos para facilitar su circulación y redistribución. Esta Ley Nacional regula específicamente el derecho de acceso a información relativa a la gestión de funciones públicas, fundándolo en los principios de transparencia, máximo acceso y máxima divulgación, presunción de publicidad, facilitación y máxima premura y alcance limitado de las excepciones (Amnistía Internacional Argentina, 2017).

Si bien esta ley es de reciente aparición a nivel nacional, varias provincias contaban ya con su propia norma regulatoria. A julio de 2019, 20 provincias contaban con normativa, cuatro no poseían (Formosa, La Pampa, San Juan y Tucumán). A su vez, 17 de estas normas son leyes y tres son decretos (Entre Ríos, Salta y Santa Fe).

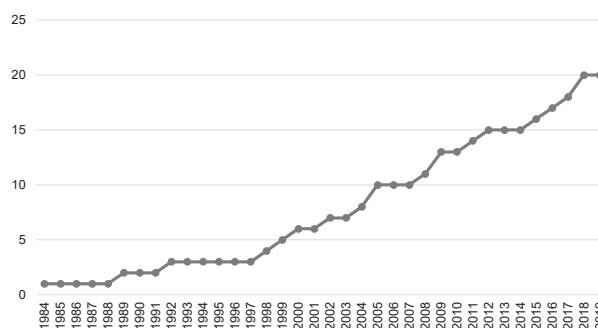


Gráfico 1: Evolución de la normativa de acceso a la información pública a nivel subnacional en Argentina (1984-2019)

Fuente: Elaboración propia

Río Negro y Jujuy son las provincias con las leyes de acceso a la información pública más antiguas: vigentes desde 1984 y 1989 respectivamente. Durante la década de 1990, Chubut, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba se suman al listado, correspondientemente en 1992, 1998 y 1999.

Entre 2000 y 2010 se produce el mayor desarrollo de normativa a nivel provincial, en el contexto de la fuerte crisis de representación y descredito de la política que tuvo su punto de eclosión a inicios del siglo XXI. En este marco, ocho jurisdicciones lo hacen: Buenos Aires (2000), Salta (2002, con un decreto), Tierra del Fuego (2004), Santiago del Estero y Entre Ríos (con un decreto) (2005), Corrientes (2008) y Santa Fe (con un decreto) y Chaco (2009).

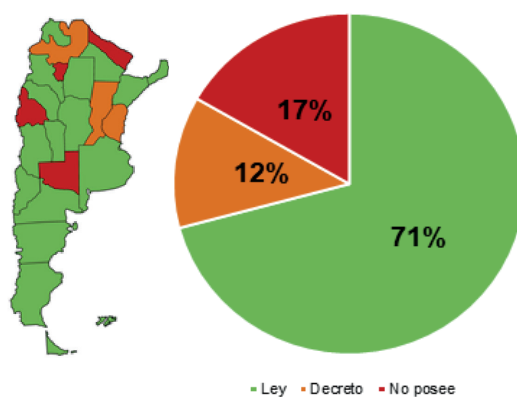
En la última década, siete provincias han sancionado sus respectivas leyes de acceso a la información pública: Catamarca (2011), Misiones (2012), San Luis (2015), Neuquén (2016), Santa Cruz (2017) y Mendoza y La Rioja (2018). A julio de 2019, Formosa, La Pampa, San Juan y Tucumán aún carecen de normativa (ley o decreto) de acceso a la información pública.

Tabla 2: Jurisdicciones subnacionales argentinas con normativa regulatoria del acceso a la información pública

Jurisdicción	Normativa	Año
Buenos Aires	Ley 12.475	2000
CABA	Ley 104	1998
Catamarca	Ley 5.336	2011
Chaco	Ley 1.774-47-B (antes Ley 6.431)	2009
Chubut	Ley I-156 (antes Ley 3.764)	1992
Córdoba	Ley 8.803	1999
Corrientes	Ley 5.834	2008
Entre Ríos	Decreto 1.169/05	2005
Formosa	No tiene	-
Jujuy	Ley 4.444	1989
La Pampa	No tiene	-
La Rioja	Ley 10.119	2018
Mendoza	Ley 9.070	2018
Misiones	Ley IV – N° 58	2012
Neuquén	Ley 3.044	2016
Río Negro	Ley 1.829	1984
Salta	Decreto 1.574/02	2002
San Juan	No tiene	-
San Luis	Ley V-0924-2015	2015
Santa Cruz	Ley 3.540	2017
Santa Fe	Decreto 692/09	2009
Santiago del Estero	Ley 6.753	2005
Tierra del Fuego	Ley 653	2004
Tucumán	No tiene	-

Fuente: elaboración propia

En términos porcentuales, se puede identificar que el 71% de las provincias posee una ley de Acceso a la Información Pública. El 12% de las jurisdicciones regula la cuestión mediante un decreto del Poder Ejecutivo, y el 17% aún carece de normativa al respecto.

**Gráfico 2 - Normativa de acceso a la información pública a nivel subnacional en Argentina**

Fuente: elaboración propia

Portales de Datos Abiertos

Retomando la noción abordada algunas páginas atrás respecto al desarrollo, por parte de los gobiernos, de *portales de datos abiertos*, como tramos de sus planes de acción orientados a sus estrategias de transparencia y acceso a la información pública, se desarrolla a continuación el estado de situación de la cuestión en las jurisdicciones de primer orden de Argentina, considerando los tres poderes del Estado.

12 provincias cuentan con portal de datos abiertos, 11 no lo hacen, y de ellas, tres cuentan con portal de Gobierno Abierto (Catamarca, Chaco y Entre Ríos). Una (Tucumán) cuenta con un portal que no se ajusta a los estándares mínimos de accesibilidad y reutilización de los datos. A nivel legislativo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Mendoza son las únicas jurisdicciones subnacionales de primer orden cuyas Legislaturas cuentan con un portal de datos abiertos. La Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca posee un apartado de Datos Abiertos, sin embargo, sólo se encuentran disponibles allí sus objetivos y el listado de autoridades. Esto se traduce en que el 50% de las jurisdicciones subnacionales argentinas de primer orden cuentan con portal de datos abiertos.

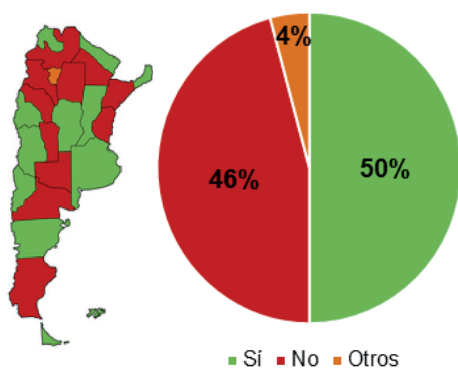


Gráfico 3 - Portales de datos abiertos a nivel subnacional en Argentina
Fuente: elaboración propia

En términos de cantidad de información disponible, el listado lo encabezan CABA (294 datasets, 317 sumando los datos disponibles a nivel legislativo), Santa Fe (150 datasets), Men-

doza (123 datasets, 144 sumando los datos disponibles a nivel legislativo) y Córdoba (114 datasets). Por otra parte, los portales con menos información disponible son el de Misiones (12 datasets), San Juan (16 datasets), Chubut (18 datasets), Neuquén (19 datasets), Formosa (21 datasets) y Tierra del Fuego (35 datasets). En el medio del listado quedan ubicadas las provincias de Buenos Aires (60 datasets) y Jujuy (63 datasets). Respecto a la frecuencia de actualización, CABA, Santa Fe y Jujuy se destacan, ya que sus respectivos portales son los que resultan actualizados en el transcurso de las últimas 24 horas. Por el contrario, los portales de Neuquén (tres años) y Tierra del Fuego (siete meses) son los que aparecen menos actualizados.

En este sentido, la mitad de los portales cuenta con una cantidad baja de información (entre 1 y 50 datasets). El 17% de los casos se ubica en un rango mediano (entre 50 y 100 datasets), y el 33% de los casos cuenta con un número alto de datos disponibles (más de 100 datasets).

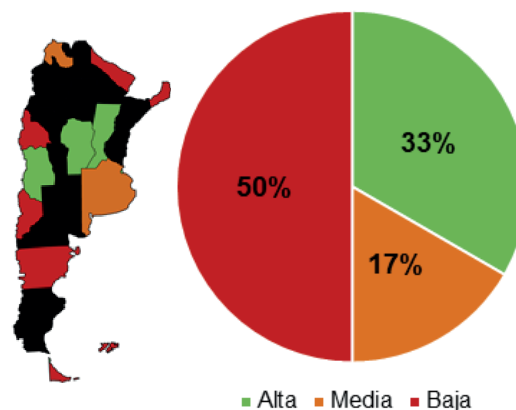


Gráfico 4 - Cantidad de datos disponibles en los portales analizados
Fuente: elaboración propia

En cuanto a la frecuencia de actualización de los portales de datos abiertos analizados, la mitad de los mismos lo fue recientemente (entre las últimas 24 horas y el último mes), el 33% fue actualizado por última vez entre el último mes y los últimos tres meses, y el 17% no es actualizado desde hace más de 3 meses.

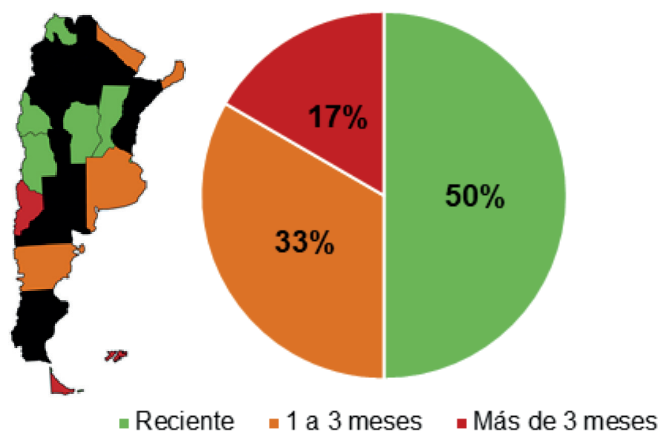


Gráfico 5 - Última actualización de los portales analizados

Fuente: elaboración propia

Tabla 3: Portales de datos abiertos por provincia (Poderes Ejecutivo y Legislativo)

Jurisdicción	Sitio web	Nº de datasets	Últ. actualiz.
Buenos Aires	https://www.gba.gob.ar/datosabiertos	60	2 meses
CABA	https://data.buenosaires.gob.ar	294	Últ. 24 horas
	http://datos.legislatura.gob.ar	23	2 meses
Catamarca*	No posee	0	-
Chaco*	No posee	0	-
Chubut	http://datos.chubut.gov.ar	18	3 meses
Córdoba	https://datosgestionabierta.cba.gov.ar	114	3 semanas
Corrientes**	No posee	0	-
Entre Ríos*	No posee	0	-
Formosa	https://www.formosa.gob.ar/datosabiertos	21	1 mes
Jujuy	http://datos.gajuju.gov.ar	63	Últ. 24 horas
La Pampa**	No posee	0	-
La Rioja**	No posee	0	-
Mendoza	http://datosabiertos.mendoza.gov.ar	123	2 semanas
	https://www.legislaturamendoza.gov.ar/portal-datos-abiertos/	21	Últ. 24 horas
Misiones	http://www.datos.misiones.gov.ar	12	1 mes
Neuquén	http://datos.neuquen.gov.ar	19	3 años
Río Negro**	No posee	0	-
Salta**	No posee	0	-
San Juan	https://datosabiertos.sanjuan.gob.ar	16	3 días
San Luis**	No posee	0	-
Santa Cruz**	No posee	0	-
Santa Fe	https://www.santafe.gob.ar/datosabiertos	150	Últ. 24 horas
Santiago del Estero**	No posee	0	-
Tierra del Fuego	https://gestiontransparente.tierradelfuego.gob.ar/tdf-data-2	35	7 meses
Tucumán	http://datos.tucuman.gov.ar	¿?***	-

Fuente: elaboración propia

* Posee portal de Gobierno Abierto, no posee portal de datos abiertos a la fecha.

** No posee portal de Gobierno Abierto ni portal de datos abiertos a la fecha.

*** El portal menciona "1173375 datos públicos", sin embargo, no posee datasets centralizados en el mismo, ni tampoco es exacto que los formatos de los datos disponibles sean efectivamente abiertos y reutilizables.

La situación de los Poderes Judiciales

Si bien ningún Poder Judicial provincial cuenta con un portal de datos abiertos⁵, existe un Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos de Justicia suscrito por todas las jurisdicciones, a partir del cual sus respectivos Poderes Judiciales se han comprometido a aportar información al portal de datos abiertos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Esta información se encuentra clasificada en cuatro grupos:

- Datos estructurales de Poderes Judiciales y Ministerios Públicos provinciales

- Archivos recibidos de los Poderes Judiciales provinciales (Justicia no penal)
- Archivos recibidos de los Poderes Judiciales provinciales (Justicia penal)
- Archivos recibidos de los Ministerios Públicos provinciales

Como los datasets disponibles agrupan bajo un mismo archivo los datos aportados por la totalidad de las jurisdicciones, para la presente recolección y análisis de información se desglosan dichos datasets en el número de conjuntos de datos aportado por cada provincia. Las provincias de Catamarca, Entre Ríos, La Rioja, Misiones y San Luis, sin embargo, no registran datos aportados al mencionado portal nacional.

Tabla 4: Datos aportados por los Poderes Judiciales provinciales (PJP), incluyendo a los Ministerios Públicos provinciales (MPP) al portal de datos abiertos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Jurisdicción	Datos estructurales	Archivos (no penales) PJP	Archivos (penales) PJP	Archivos MPP	Datos totales
Buenos Aires	No	No	No	12	12
CABA	32	1	3	No	36
Catamarca	No	No	No	No	0
Chaco	2089	No	No	No	2089
Chubut	461	12	24	28	525
Córdoba	904	8	18	No	930
Corrientes	182	21	23	20	246
Entre Ríos	No	No	No	No	0
Formosa	33	No	No	No	33
Jujuy	No	4	No	32	36
La Pampa	No	No	No	8	8
La Rioja	No	No	No	No	0
Mendoza	45	No	No	49	94
Misiones	No	No	No	No	0
Neuquén	294	8	No	No	302
Río Negro	73	No	No	32	105
Salta	412	No	No	79	491
San Juan	31	28	No	No	59
San Luis	No	No	No	No	0
Santa Cruz	262	No	No	No	262
Santa Fe	32	9	No	4	45
Santiago del Estero	No	No	No	2	2
Tierra del Fuego	65	2	3	No	70
Tucumán	180	1	No	No	181

Fuente: elaboración propia

⁵ Cabe mencionar el caso de la Provincia de Santa Fe, en la cual, si bien el Poder Judicial carece de portal de datos abiertos, se han impulsado acciones conjuntas entre el Poder Ejecutivo y el Judicial para la apertura de datos de justicia, disponibles en el portal provincial. En concreto, 31 de los datasets disponibles en el portal santafesino de datos abiertos corresponden a información facilitada por el Poder Judicial.

En síntesis, la mayoría de los Poderes Judiciales ha aportado una cantidad alta de datos (37%). El 13% lo ha hecho de forma moderada, y el 29% de manera escasa. Un 21% no ha realizado ningún aporte al mencionado portal.

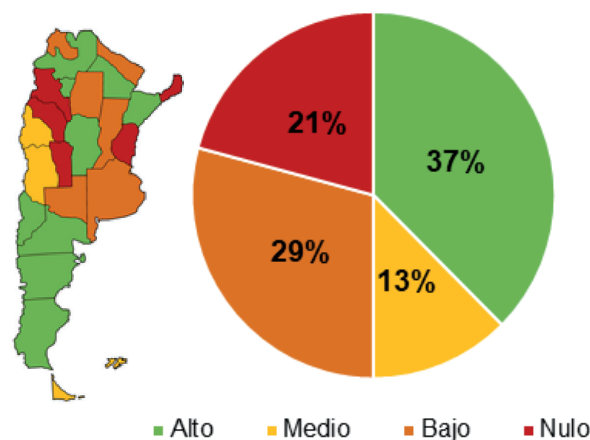


Gráfico 6 - Datos aportados por los Poderes Judiciales provinciales al portal de datos abiertos de justicia nacional
Fuente: elaboración propia

Por otra parte, puede destacarse la existencia de diversos mecanismos digitales de transparencia y acceso a la información pública agrupados bajo el concepto de “sistemas de consulta de causas judiciales”: consistentes en aquellos servicios que los Poderes Judiciales ofrecen a fin de posibilitar el acceso, búsqueda y consulta de información actualizada de los expedientes o causas que tramitan ante sus órganos jurisdiccionales. (Guerrero, 2019).

En este caso, los números son parejos. La mayoría de los sistemas son restringidos (38%), aunque prácticamente la misma cantidad de sistemas resultan sin restricciones (37%). El resto de los casos (25%) refiere a sistemas mixtos.

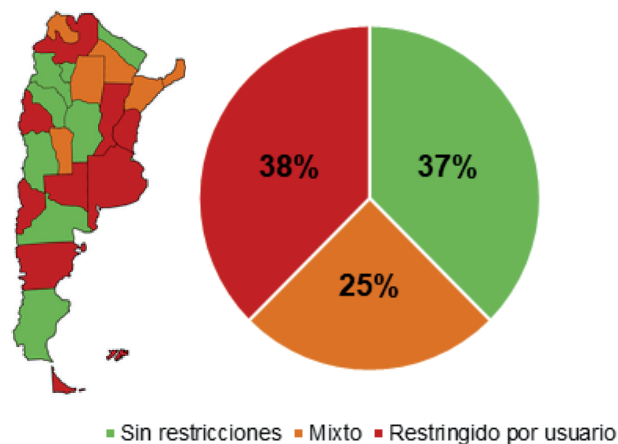


Gráfico 7 - Accesibilidad de los sistemas de consulta de causas civiles y comerciales

Fuente: elaboración propia, a partir de Guerrero (2019)

Construcción y cálculo del Índice de Apertura de la Información

Para calcularse un índice de Apertura de la información a nivel subnacional en Argentina se utilizan los datos presentados con antelación. Según la metodología propuesta el índice se construye en base a las siguientes dimensiones:

1. Normativa: Tipo de normativa vigente de Acceso a la Información Pública.
2. Portales de Datos abiertos: Disponibilidad de portales de datos abiertos en los diferentes poderes y tipos de datos que disponen.
3. Actualidad de los datos: última actualización de los datos.
4. Datos de los Poderes Judiciales provinciales en el Portal Nacional. Aporte de información de los PJ provinciales al Portal de Datos Abiertos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y número de datasets.
5. Sistema de consultas de datos. Tipo de accesibilidad a los sistemas de consulta de expedientes judiciales.

La recolecta de información se presenta en la Tabla 6 de la página 68.

Tabla 5: Sistemas de consulta de expedientes en materia civil y comercial de los poderes judiciales argentinos

Jurisdicción	Denominación del servicio de consulta	Modalidad de acceso	Tipo de información
Buenos Aires	Consulta de Causas - (MEV) Mesa de Entradas Virtual	A través de usuario. Profesionales y partes	Búsqueda por datos de un expediente en particular
CABA (Poder Judicial de la Nación)*	Nueva Consulta Pública. Sistema de Consulta Web	Sin restricciones	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Catamarca	Consulta de Expedientes	Sin restricciones	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Chaco	Sistema de Control de Trámites Procesales y Notificaciones	Mixto. Sólo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Chubut	Serconex Civil	A través de usuario. Profesionales y partes	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Córdoba	Consulta de juicios iniciados	Sin restricciones	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Corrientes	lurix on-line	Acceso mixto. Solo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular y listas de despacho
Entre Ríos	Sistema on-line de expedientes	A través de usuario. Sólo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Formosa	Listas de despacho	Sin restricciones	Listas de despacho
Jujuy	Sistema integral de gestión judicial – Trámites de expedientes	Acceso mixto. Profesionales y partes	Búsqueda por datos de un expediente en particular
La Pampa	Sistema de consultas en línea	A través de usuario. Sólo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular
La Rioja	Listado de despachos diarios	Sin restricciones	Listas de despacho
Mendoza	Listas diarias; lurix on-line – Sistema de consulta de expedientes	Sin restricciones	Búsqueda por datos de un expediente en particular y listas de despacho
Misiones	Consulta de despacho; Consultas on-line	Acceso mixto. Sólo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular y listas de despacho
Neuquén	Consulta web expedientes	A través de usuario. Sólo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular y listas de despacho
Río Negro	Consulta de Expedientes	Sin restricciones	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Salta	Consulta de expedientes del Fuero Civil	A través de usuario. Sólo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular y listas de despacho
San Juan	Gestión de expedientes online	A través de usuario. Sólo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular
San Luis	IOL Sistema lurix para Usuarios Externos	Acceso mixto. Profesionales y partes	Búsqueda por datos de un expediente en particular y listas de despacho
Santa Cruz	Seguimiento de expedientes	Sin restricciones	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Santa Fe	Sistema de Autoconsulta de Expedientes	A través de usuario. Profesionales y partes	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Santiago del Estero	Oficina virtual Autoconsulta	Acceso mixto. Sólo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Tierra del Fuego	Consultas Online de Expedientes	A través de usuario. Sólo profesionales	Búsqueda por datos de un expediente en particular
Tucumán	Consulta de Expedientes	Sin restricciones	Búsqueda por datos de un expediente en particular

Fuente: Guerrero (2019)

* En cuanto a Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la consulta de causas de derecho común -entre ellos lo civil y comercial- de los Tribunales Nacionales con asiento en CABA se realiza a través de la correspondiente al Poder Judicial de la Nación (Guerrero, 2019).

Tabla 6: Cuadro comparado por jurisdicción

Jurisdicción	Normativa AIP	Datos en portales provinciales (Poderes Ejecutivo y Legislativo)	Datos judiciales en portal nacional	Sistema de consulta de expedientes judiciales
Buenos Aires	Sí (L)	Medio	Bajo	A través de usuario. Profesionales y partes
CABA	Sí (L)	Alto	Bajo	Sin restricciones
Catamarca	Sí (L)	Nulo	Nulo	Sin restricciones
Chaco	Sí (L)	Nulo	Alto	Mixto. Sólo profesionales
Chubut	Sí (L)	Bajo	Alto	A través de usuario. Profesionales y partes
Córdoba	Sí (L)	Alto	Alto	Sin restricciones
Corrientes	Sí (L)	Nulo	Alto	Acceso mixto. Solo profesionales
Entre Ríos	Sí (D)	Nulo	Nulo	A través de usuario. Sólo profesionales
Formosa	No	Bajo	Bajo	Sin restricciones
Jujuy	Sí (L)	Medio	Bajo	Acceso mixto. Profesionales y partes
La Pampa	No	Nulo	Bajo	A través de usuario. Sólo profesionales
La Rioja	Sí (L)	Nulo	Nulo	Sin restricciones
Mendoza	Sí (L)	Alto	Medio	Sin restricciones
Misiones	Sí (L)	Bajo	Nulo	Acceso mixto. Sólo profesionales
Neuquén	Sí (L)	Bajo	Alto	A través de usuario. Sólo profesionales
Río Negro	Sí (L)	Nulo	Alto	Sin restricciones
Salta	Sí (D)	Nulo	Alto	A través de usuario. Sólo profesionales
San Juan	No	Bajo	Medio	A través de usuario. Sólo profesionales
San Luis	Sí (L)	Nulo	Nulo	Acceso mixto. Profesionales y partes
Santa Cruz	Sí (L)	Nulo	Alto	Sin restricciones
Santa Fe	Sí (D)	Alto	Bajo	A través de usuario. Profesionales y partes
Santiago del Estero	Sí (L)	Nulo	Bajo	Acceso mixto. Sólo profesionales
Tierra del Fuego	Sí (L)	Bajo	Medio	A través de usuario. Sólo profesionales
Tucumán	No	Nulo	Alto	Sin restricciones

Fuente: elaboración propia

Los puntajes del Índice se calculan a partir de la propuesta metodológica, este cálculo da cuenta del estado de situación a nivel subnacional en Argentina respecto a transparencia y acceso a la información pública, considerando las acciones desarrolladas por los tres poderes del Estado. A continuación en la Tabla 7 se presentan los valores comparados de cada provincia, el puntaje se obtiene de realizar un promedio de cada uno de los valores de las dimensiones, es decir la suma de ellas dividido por cinco.

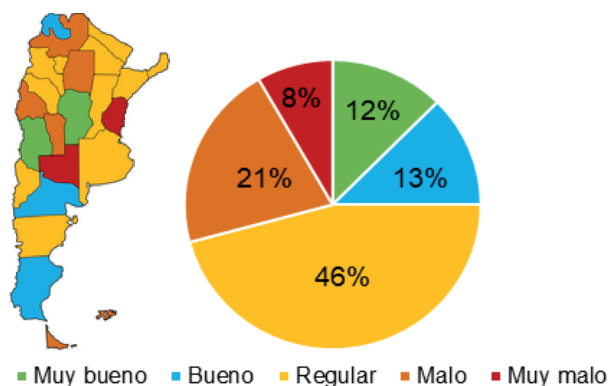
Tabla 7: Valores comparados del Índice de Apertura de la Información

Jurisdicción	Normativa AIP	Portal DA	Últ. actualiz.	Datos MJDD-HH Nac.	SC: acceso	Puntaje
Córdoba	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Mendoza	10,00	10,00	10,00	6,60	10,00	9,32
CABA	10,00	10,00	10,00	3,30	10,00	8,66
Jujuy	10,00	6,60	10,00	3,30	5,00	6,98
Río Negro	10,00	0,00	0,00	10,00	10,00	6,00
Santa Cruz	10,00	0,00	0,00	10,00	10,00	6,00
Santa Fe	5,00	10,00	10,00	3,30	0,00	5,66
Chubut	10,00	3,30	5,00	10,00	0,00	5,66
Corrientes	10,00	0,00	0,00	10,00	5,00	5,00
Chaco	10,00	0,00	0,00	10,00	5,00	5,00
Buenos Aires	10,00	6,60	5,00	3,30	0,00	4,98
Misiones	10,00	3,30	5,00	0,00	5,00	4,66
Neuquén	10,00	3,30	0,00	10,00	0,00	4,66
Formosa	0,00	3,30	5,00	3,30	10,00	4,32
Catamarca	10,00	0,00	0,00	0,00	10,00	4,00
La Rioja	10,00	0,00	0,00	0,00	10,00	4,00
Tucumán	0,00	0,00	0,00	10,00	10,00	4,00
T. del Fuego	10,00	3,30	0,00	6,60	0,00	3,98
San Juan	0,00	3,30	10,00	6,60	0,00	3,98
S. del Estero	10,00	0,00	0,00	3,30	5,00	3,66
San Luis	10,00	0,00	0,00	0,00	5,00	3,00
Salta	5,00	0,00	0,00	10,00	0,00	3,00
Entre Ríos	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
La Pampa	0,00	0,00	0,00	3,30	0,00	0,66

Fuente: elaboración propia

Los resultados muestran que sólo tres jurisdicciones (CABA, Córdoba y Mendoza) obtienen una calificación de Muy Bueno. Le siguen otras tres provincias (Jujuy, Río Negro y Santa Cruz) con un estado de situación que puede calificarse como Bueno, sin embargo, en cuanto a estas dos últimas, el puntaje es motorizado específicamente por el buen desempeño de sus respectivos Poderes Judiciales.

El dato que adquiere relevancia es que la gran mayoría de las provincias (el 46%) se encuentra en una situación Regular. El 21% se halla en una situación Mala, y finalmente, dos provincias (Entre Ríos y La Pampa) son las que aparecen con mayores deudas respecto a la transparencia y el acceso a la información pública, transversalmente en todas las áreas del Estado.

**Gráfico 8** - Índice de apertura de la información**Fuente:** elaboración propia

Los resultados que arroja este índice muestran que en términos generales existe una mayor tendencia a la adopción de iniciativas de transparencia en los poderes ejecutivos, con un grado más elevado de proactividad, tanto en la difusión de normas como en la creación de portales de datos abiertos. Mientras que los poderes legislativos y judiciales muestran un nivel más bajo.

En términos estrictamente relativos a portales de datos abiertos, CABA, Córdoba, Mendoza y Santa Fe son las jurisdicciones mejor posicionadas, tanto por la frecuencia de actualización de los sitios, como por la cantidad de información disponible.

Por otra parte, existe evidencia suficiente para afirmar que los Poderes Judiciales provinciales han comenzado a trabajar en la temática, desarrollando acciones de transparencia tanto por cuenta propia como en colaboración con el Estado Nacional, y en algún caso, los poderes ejecutivos provinciales. Los Poderes Legislativos son los que muestran el menor grado de avance en torno a instancias de apertura y transparencia, siendo también aquellos que obstaculizan la sanción de leyes de Acceso a la Información Pública en las provincias que aún carecen de ella.

Tabla 8: Situación actual de aquellas provincias que carecen de Ley de Acceso a la Información Pública

Jurisdicción	Situación
Entre Ríos	Proyecto presentado en 2016 por iniciativa legislativa (oposición)
Formosa	No hay datos
La Pampa	Proyectos presentados en 2008, 2011 y 2016 por iniciativa legislativa (oposición)
Salta	Proyecto presentado en 2019 por iniciativa del Ejecutivo (Ley de Estado Abierto)
San Juan	Proyecto presentado en 2018 por iniciativa legislativa (oposición)
Santa Fe	Proyectos presentados en 2002, 2003, 2005 (oposición), 2009, 2011 y 2016 (oficialismo)
Tucumán	Proyecto presentado en 2019 (Ley de Ética Pública) por iniciativa del Colegio de Abogados provincial

Fuente: elaboración propia

Es interesante leer estos datos a la luz del trabajo previo realizado por los autores (Grandinetti Miller 2019) sobre el nivel local de gobierno en municipios de más de 50.000 habitantes de Argentina, en todo el territorio nacional. Según esta investigación, los municipios que manifiestan implementar políticas de gobierno abierto se encuentran ubicados mayoritariamente en la Región Centro, del análisis global se desprende que en cinco provincias se concentra el 73% de los municipios que declaran implementar iniciativas de gobierno abierto. Estas son las provincias de Buenos Aires (22), Santa Fe (5), Mendoza (3), Córdoba (3) y Jujuy (3). Asimismo, se ha relevado que en ocho provincias ningún gobierno local de las características estudiadas declara implementar políticas de gobierno abierto⁶.

Conclusiones

En el presente artículo se expuso un primer acercamiento a la cuestión del EA a nivel provincial en la República Argentina. Particularmente se ha profundizado el conocimiento en el pilar de la transparencia a partir de dos dimensiones: disponibilidad de normativa de AIP y la existencia de un portal de datos abiertos, considerando además, para los Poderes Judiciales, los aportes realizados al Portal de Datos

⁶ Las provincias en las que no se relevó municipios que implementen iniciativas de gobierno abierto fueron: San Juan, Río Negro, Chaco, Misiones, Formosa, La Pampa, Tierra del Fuego y Neuquén.

Abiertos de Justicia del Gobierno Nacional y la accesibilidad a los portales de consulta de expedientes. Se ha observado la necesidad de contar con información precisa y comparada acerca de la situación de los tres poderes de todas las jurisdicciones subnacionales, ya que el interés se ha centrado principalmente en los poderes ejecutivos y se le ha dado una menor atención al legislativo y al judicial.

Asimismo, se desarrolló un índice de apertura de la información a nivel subnacional de la República Argentina a partir de la sistematización de datos de todas las jurisdicciones y correspondiente a los tres poderes de los estados provinciales, en el marco de la perspectiva del Estado Abierto.

A pesar del avance del GA/EA como modelo y paradigma de gestión pública, en el cual el pilar de transparencia ocupa un lugar fundamental, a nivel subnacional existen importantes deudas pendientes al respecto, especialmente en cuanto a aquellas jurisdicciones que aún carecen de normativa de Acceso a la Información Pública, y particularmente por parte de los Poderes Legislativos.

Ante este panorama, los elementos más disruptivos e innovadores en torno a la apertura gubernamental parecen, al menos en la mayoría de los casos analizados, aún muy lejanos.

Asimismo, dada la prevalencia de las acciones vinculadas al poder ejecutivo por sobre las vinculadas al poder legislativo y judicial podría señalarse que si bien el objetivo del Estado Abierto está presente y comienzan a delinearse acciones en ese sentido, por el momento las acciones parecen orientarse mucho más claramente al Gobierno Abierto, aún con sus desbalances y sentido periférico.

Referencias

Aquilino, N. y Arena, E. (2018). *Contribuciones para una estrategia de monitoreo y evaluación del III Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto*. CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/12/DT-173-MYE-Contribuciones-para-una-estrategia-de-MYE-del-III-Plan-de-Acción-Aquilino-y-Arena.pdf>

- Amnistía Internacional Argentina (2017). *Marco normativo que rige en Argentina referente a los pedidos de acceso a la información*. Recuperado de: <https://amnistia.org.ar/marco-normativo-que-rige-en-argentina-referente-a-los-pedidos-de-acceso-a-la-informacion/>
- Barreda, M. (2010). *Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado*. Trabajo presentado en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, Canadá, 6 al 9 de octubre de 2010.
- Cáceres, P. (2018). La rendición de cuentas en el nivel local como instrumento para la apertura. Análisis del caso de los Planes de Metas en ciudades latinoamericanas. *Revista Estado Abierto*, 2(3).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Recuperado de: https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf
- Cunill Grau, N. (2000). Responsabilización por el control social. En Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA.
- Cunill Grau, N. (2006). La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad? *Revista Chilena de Administración Pública*, 8.
- Ferrer Sapena, A. y Sánchez Pérez, E. (2013). Open data, big data: ¿hacia dónde nos dirigimos? *Anuario ThinkEPI 2013*.
- García-García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas. *Innovar*, 24(54), 75-88.
- Grandinetti R. (2019) La Modernización de la Administración Pública Argentina 2015-2019 Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido en La Argentina de Cambiamos. en Iglesias, E., Lucca, J. B., Souroujon, G., Gindin, I. L., Giavedoni, J. G., Rovetto, F. L., ... & Campana Alabarce, M.
- Grandinetti R. Miller E. (2019). Tendencias y prácticas: Políticas de Gobierno Abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* (N°21). Universidad Autónoma de Chile. Aprobado para su publicación. En prensa.
- Guerrero, F. (2019). La Justicia en el Estado Abierto. Los servicios de consulta de causas civiles y comerciales por internet y la privacidad de los datos personales. Un análisis del sistema argentino a partir del estudio comparado de las páginas web institucionales. (Tesis de maestría). Universidad Nacional del Litoral: Santa Fe, Argentina. Manuscrito no publicado.
- Gobierno de España (2017). *Datos abiertos, big data y gobierno abierto: diferentes tipos de datos*. Recuperado de: <https://>

datos.gob.es/es/noticia/datos-abiertos-big-data-y-gobierno-abierto-diferentes-tipos-de-datos

Naser, A.; Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (Eds.) (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): Santiago de Chile.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*. 128, 62.-87

O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. 11, 11-31.

Open Knowledge Foundation (s/f). *Open Data Handbook*. Recuperado de: <http://opendatahandbook.org/>

Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un Estado responsable. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de Octubre.

Oszlak, O. (2013). Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de Octubre al 1 de Noviembre.

Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe, en Naser, A.; Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (Eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (Capítulo XI). Libros de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): Santiago de Chile.

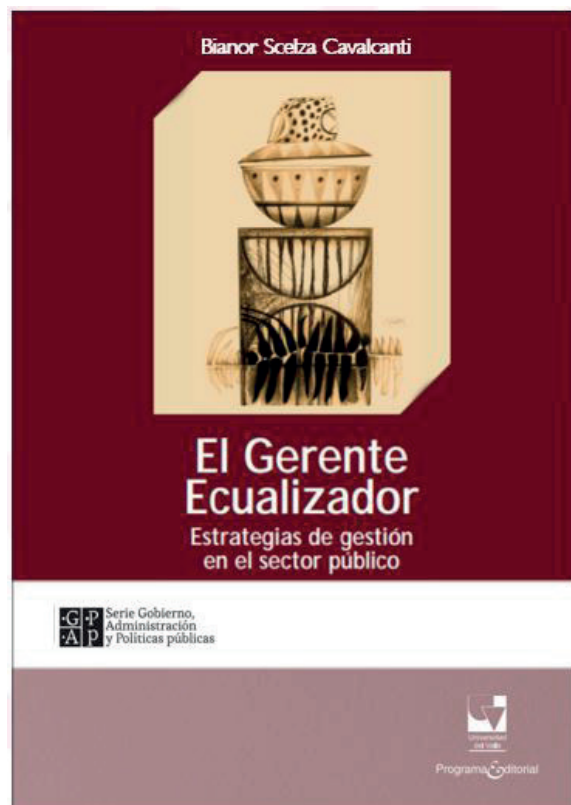
Prince, A. y Jolías, L. (2013). *Datos Abiertos: ecosistema y cadena de valor*. Documento de Trabajo #1. Prince Consulting.

Vera Martínez, M. C.; Rocha Romero, D. y Martínez Rodríguez, M. C. (2015). El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53, 85-103.



Reseñas

“El Gerente Ecualizador”



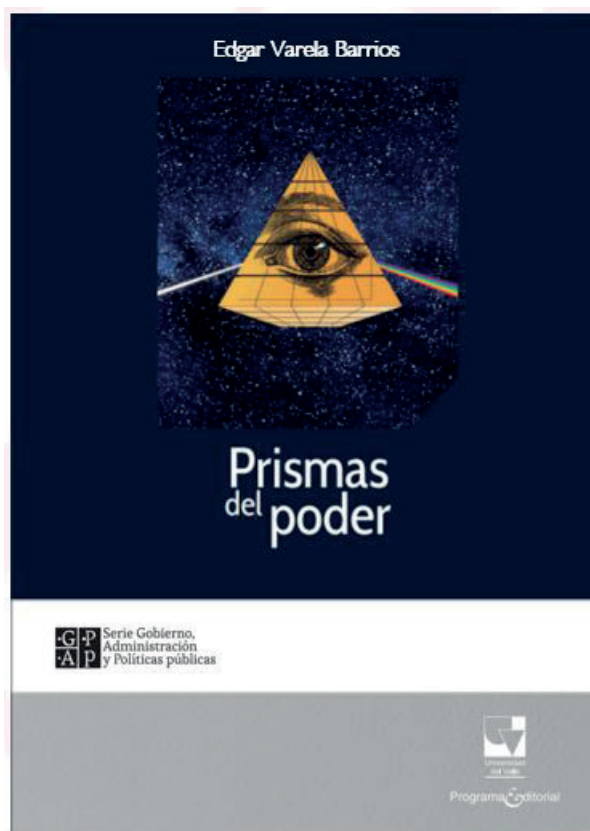
El desempeño del papel gerencial en organizaciones gubernamentales contiene desafíos que, a veces, se tienen por infranqueables. La administración pública, a pesar de estar sujeta a los requisitos de eficiencia que inspiran la gestión racional de cualquier emprendimiento, es también objeto de cuestiones de poder que identifican su naturaleza política. Por sí solo, este atributo de la administración pública ya la justifica como un campo de conocimiento disciplinario merecedor de estudios especializados. Dichos estudios deben promover su mejor conocimiento en los planos descriptivo y analítico o, aún, en el plano reflexivo, y favorecer intervenciones normativas que mejoren decisiones, acciones y, en consecuencia, resultados. El carácter de conocimiento aplicado de disciplina administración pública así lo exige. El propósito de este libro es promover el entendimiento de la “acción” gerencial de administradores públicos en la gestión de sus organizaciones en el escenario brasileño, típico, en muchos aspectos, de los países emergentes.



Autor: Bianor Scelza Cavalcanti. Director Internacional de la Fundación Getulio Vargas (FGV). Río de Janeiro - Brasil. Miembro del Consejo Directivo de la *International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)*.



“Prismas del Poder”



Este libro se convertirá en un referente de consulta para todos aquellos que deseen acercarse a una visión amplia de lo que se entiende por poder y sus implicaciones, desde una perspectiva filosófica crítica. En él se aborda la relación entre el poder y la política. Se integran diversos textos y artículos académicos, sobre la naturaleza del poder y las complejas relaciones entre el poder y la política. Entre el poder y las políticas públicas; y entre el poder y las ciencias de la gestión o *management*. Algunos de los prismas del poder tratados en el libro, tienen que ver con las complejas relaciones desde la perspectiva naturalista entre poder y violencia; Las teorías contractuales en autores como Spinoza y Hume, revisando versiones del convencionalismo, la subordinación, entre otras; y el poder como comunicación o el prisma del lenguaje y de la discursividad. Son textos de carácter retrospectivo donde el autor hace un balance desde una perspectiva particular, centrada en las Ciencias de la Administración y en las Ciencias de las Políticas Públicas. Y finalmente, un análisis de carácter prospectivo, pues toma en cuenta las tendencias y las transformaciones que están sufriendo las sociedades postmodernas globales, impactadas fuertemente por el transhumanismo y el posthumanismo.

Autor: Edgar Varela Barrios. Rector de la Universidad del Valle, Cali-Colombia. Miembro del Consejo Directivo de la IASIA. Presidente de la CRULA (*Conférence régionale des Recteurs des Universités Latino-américaines*).



“Nueva gerencia pública y burocracia “



Autor: Diego Escobar Álvarez. Es Administrador de Empresas de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Administración Pública y Magíster en Ciencias de la Organización de la Universidad del Valle, Cali-Colombia.

El libro está estructurado en tres capítulos. En el primero, dado que el sector público y sus organizaciones son el objeto principal del trabajo de la Gerencia Pública, se hace un abordaje de variables estructurantes de las organizaciones públicas, más allá de su ABC: la conjunción de los dominios administrativos y políticos; el enfoque de sistemas; el concepto emergente de valor público y la cultura organizacional, sin ánimo de exhaustividad, pero con el propósito de apalancar su comprensión, incluso para iniciados en el tema. En el segundo, se referencian los tres modelos de Estado Moderno reconocidos: el Estado de Derecho o Liberal, el Estado Intervencionista o de Bienestar y el Estado Neoliberal, señalando hitos históricos que marcan su emergencia y su época. Para cada uno se analiza el modelo administrativo dominante: la burocracia, la tecnoburocracia y la gerencia pública, respectivamente. El tercero se dedica a la Gerencia Pública caracterizando las dos corrientes dominantes: el *New Public Management-NPM*, de origen anglosajón, con pretensiones universales, agenciado por la OCDE, de carácter postburocrático, con propuestas predominantemente administrativas, radicalmente contestatario del modelo burocrático weberiano. El otro modelo, la Nueva Gestión/Gerencia Pública-NGP, de alcance latinoamericano, agenciado por el CLAD, de talante neoburocrático, porque propone desarrollar un atributo axial del modelo burocrático: la profesionalización de la función pública, nunca desarrollada a cabalidad en ningún país de América Latina. Además, contempla la compleja introducción de variables políticas e institucionales, tampoco resueltas en los países de nuestro subcontinente, aspectos que constituyen su principal déficit estructural.



¿Quién gobierna? Políticas públicas e integración de inmigrantes en España, Valencia, Instituto Nacional de Administración Pública y Tirant Lo Blanch.

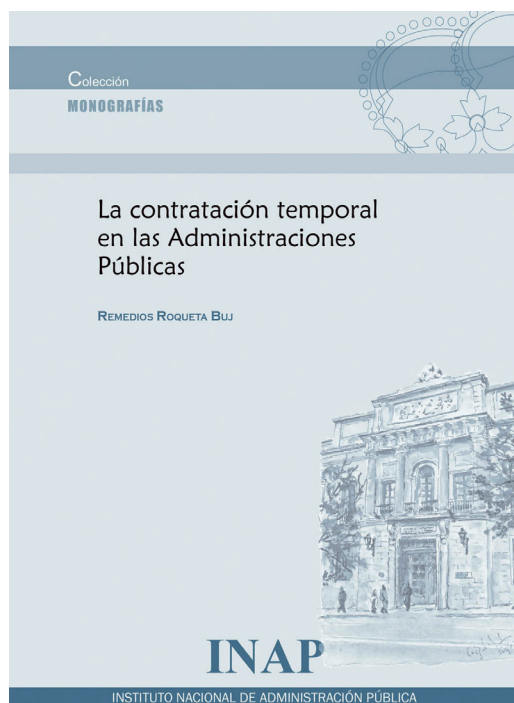


Este libro tiene como principal objetivo estudiar el proceso de institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes en España en la etapa comprendida entre 2004 y 2011. Por institucionalización de esta política pública se entiende el proceso caracterizado por la creación de organismos, normas, legislación, políticas y *habitus* administrativos que impulsan el proceso de asentamiento y convivencia de la población extranjera en la sociedad de destino dando lugar a procesos político-administrativos. Esta política específica de atención a la población extranjera en España se divide en tres componentes: el discurso político y social sobre la integración, el estudio de aquellas medidas que cimientan la institucionalización y la implementación de estas medidas a través de los actores sociales y las administraciones afectadas en el proceso. Este libro concretamente se centra en el eje identitario o cultural del debate sobre la integración de la población extranjera. Esta política de integración de la población extranjera en España es una política multinivel debido al fuerte proceso de descentralización de su estructura de gobierno.

Autora: Belén Fernández Suárez. Profesora de Sociología en el Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidade da Coruña. Doctora en Sociología por la Universidade da Coruña. Miembro del Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI) y del Centro de Estudios de Género y Feministas (CEXEF) de la UDC. Sus líneas de investigación son las políticas migratorias, el discurso político sobre inmigración, y las políticas de integración de inmigrantes.



“La contratación temporal en las Administraciones Públicas” INAP 2019



En relación con la duración del contrato del personal laboral de las Administraciones Públicas, el art. 11.1 del Estatuto Básico del Empleado Público únicamente señala que *«éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal»* y *«en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral»*. De este modo, se admite tanto la contratación por tiempo indefinido como la contratación temporal estructural o causal en sus tres modalidades (contratos para obra o servicio determinados, contratos eventuales y contratos de interinidad por sustitución o por vacante). Y ello, en principio, sin ninguna especialidad en la regulación, remitiéndose sin más el EBEP a la «legislación laboral». Por consiguiente, cuando las Administraciones Públicas contratan trabajadores de forma temporal deben someterse a la normativa laboral general. No obstante lo anterior, la normativa legal prevé algunas peculiaridades, singularmente a propósito de la apli-

cación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones Públicas, y en relación con la figura del trabajador por tiempo indefinido, lo que tiene singular relevancia a propósito de los efectos de la contratación temporal irregular. Pues bien, el propósito de esta obra es analizar el régimen jurídico aplicable a los contratos para obra o servicio determinados, contratos eventuales y contratos de interinidad por sustitución o por vacante en las empresas del sector público, ya integren el sector público administrativo como el empresarial o fundacional. Además, el estudio se lleva a cabo a la luz de toda la doctrina jurisprudencial y judicial dictada en la materia. En fin, una mera ojeada al índice de la obra permite advertir que nos encontramos ante un análisis minucioso que clarifica hasta el más mínimo detalle la situación normativa y jurisprudencial en relación con los contratos temporales estructurales en las Administraciones Públicas.



Autora: Remedios Roqueta Buj. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia. Magistrada Suplente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social). Vicepresidenta de la Asociación Española de Derecho del Trabajo.



Eventos

IASIA/IIAS eligió presidente durante conferencia en Lisboa



El nuevo Consejo de Administración se reunió para elegir al nuevo presidente de la *International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)*. Dong Qing de la Academia Nacional de Gobierno de China (CNAG), siendo la única candidata, fue electa por aclamación. En su discurso de aceptación, la Sra. Dong, se comprometió a trabajar con todos para realizar las aspiraciones de los miembros de IASIA. La nueva presidente asumió su cargo al final de la conferencia IASIA 2019.



En el marco del Conferencia IASIA 2019, en reunión sostenida el 25 de julio con la nueva presidente de la IASIA, representante del Departamento de Cooperación Internacional de la Academia Nacional de Gobierno de China (CNAG) y su equipo, en compañía del rector de la Universidad del Valle, Dr. Edgar Varela Barrios, el prof. Ruben Dario Echeverri, y el Secretario Ejecutivo del LAGPA/IIAS, César Rojas Alfonzo, se planteó la redacción de un Memorando de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) entre CNAG / Universidad del Valle, con el apoyo del LAGPA/IIAS, para promover el intercambio de profesores y estudiantes de ambas instituciones.

Entre otros aspectos propuestos dentro de este acuerdo están: publicar artículos científicos conjuntos y organizar una segunda edición de una mesa redonda en Colombia, en septiembre de 2020, antes de la Conferencia Anual LAGPA 2020 que se realizará durante la misma semana, en la ciudad de Bogotá. Se estima que este memorando de entendimiento se firme en la CNAG, en China, durante el primer trimestre del 2020.



Conferencia LAGPA/IIAS 2019 – Quito, Ecuador



La Conferencia Anual del *Latin American Group for Public Administration*, LAGPA, se celebró en la ciudad de Quito-Ecuador, los días 9 y 10 de septiembre. El evento fue realizado en alianza con la Universidad del Valle (Colombia), el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), del Ecuador, la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), en estrecha colaboración con la Fundación Getulio Vargas (FGV) a través de la Secretaría Ejecutiva de la LAGPA, expresión regional del International Institute of Administrative Sciences (IIAS).

En la mesa principal del evento participaron: el profesor Bianor Scelza Cavalcanti, Director Internacional de la FGV; el Rector del IAEN, Fernando López Parra; el Rector de la UIDE, Gustavo Vega; el representante de la Universidad del Valle, profesor Rubén Darío Echeverri y Eduardo Pazuello, General de División y jefe de la Misión Acogida (*Acolhida*) localizada en la frontera del estado brasileiro de Roraima con Venezuela.

Durante dos días, más de treinta expertos en administración pública y gobernabilidad de 13 países se reunieron para discutir tres temas importantes y actuales: Iniciativas de la Administración Pública en América Latina Orientadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); Migración en América Latina: iniciativas de políticas públicas y experiencias comparativas e Innovaciones en la Gestión Pública.



En esa ocasión, durante la Asamblea General, se celebraron elecciones para la presidencia y el Consejo Directivo para el período 2019-2022. El nuevo presidente electo fue el profesor Rubén Darío Echeverri, ex vicepresidente de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (IASIA por sus siglas en inglés) para la Región de América Latina y el Caribe. El nuevo Consejo Directivo de LAGPA quedó integrado por los profesores: Edgar Varela Barrios, Rubén Darío Echeverri, (Colombia); Bianor Cavalcanti (Brasil), Luis Solari de la Fuente (Perú), Fernando López Parra (Ecuador), Adrián

Velázquez Vázquez (Estados Unidos/México) y Ariel Ramírez (Chile).

Además, se anunció la sede de la próxima conferencia LAGPA 2020 en Bogotá, Colombia, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia, la Universidad del Valle de Cali, Colombia y la Fundación Getulio Vargas de Brasil.



Próximas conferencias

IIAS 2020

Bruselas, Bélgica
24 al 26 de Junio



IIAS

International Institute
of Administrative Sciences

IASIA 2020

Bela Bela, Africa del Sur
19 al 25 de Julio



IASIA/IIAS

International Association of Schools
and Institutes of Administration

EGPA 2020

Budapest, Hungría
2 al 4 de Septiembre



EGPA/IIAS

European Group
for Public Administration

LAGPA 2020

Bogotá, Colombia
28 y 29 de Septiembre



LAGPA/IIAS

Latin American Group
for Public Administration



Instrucciones a los autores

La Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-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

La Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-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. 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.

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, sólo 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 sólo se publicará uno en caso de que estos cumplan con los requisitos técnicos de publicación; la se-

lección 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 valida 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.

Estudio de caso. En el estudio de caso se presentan y describen los resultados de un estudio sobre una situación particular para dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas y el material obtenido al trabajar con un individuo, organización o situación específica, para describir un problema o indicar cómo resolverlo.

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 el 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 lec-

tores 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 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 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, incluyendo 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 Co-

lombia), 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 artículo

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 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 refe-

rencias 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 y presentar el permiso escrito del titular de los derechos de autor para la reproducción del material. Esta autorización es necesaria, independiente de quien sea el autor o editorial, se establece como excepción al derecho de autor cuando se toma de documentos de dominio público, pero siempre debe citarse el autor 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 objetivos 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 resumen. Cuando en el texto se emplee por primera vez una abreviatura, ésta 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 RAP-GLAP demanda la utilización del Manual de Publicación APA, 6ª edición. Por ello, y con el ánimo de ejercer una labor pedagógica con los autores, se presenta una breve reseña del uso correcto de este sistema a través de ejemplos.

Citas textuales dentro del cuerpo del artículo. Al citar dentro del cuerpo del artículo: Si la citación tiene menos de 40 palabras. Se debe poner entre comillas la cita, precedida de la referencia, así: González (2011) sostiene que "Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red". Respecto a esto... (p. 14) ... "Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red" (González, 2011, p. 14).

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

De este modo plantea que:

No obstante, el análisis de redes sociales es una herramienta interesante en la caracterización de una red empresarial, mediante la integración

del análisis sociométrico y la teoría de grafos, que son utilizadas tradicionalmente por varias disciplinas para estudiar la estructura de los vínculos y las relaciones de toda la red empresarial en su conjunto. En este análisis es posible incluir gráficamente los componentes, las propiedades y la naturaleza de las organizaciones que componen la red empresarial (González, 2011, p. 16).

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

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

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

González (2011) plantea que “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (Metodología, para. 2).

Cambios en la cita que requieren explicación

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

Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión (. . .) formulen nuevas teorías. Este es el caso del marketing (Avendaño, 2013, p. 17). Use cuatro puntos para indicar cualquier omisión entre dos oraciones... el primer punto indica la finalización de la primera oración citada y los . . . indican la siguiente. Por ejemplo: Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías... Se

aplicó una matriz que recopiló la información sobre la imagen externa e interna de los establecimientos atendiendo al uso del color, la luz y la imagen fotográfica. Los resultados muestran que un buen porcentaje de los establecimientos aplican los principios del neuromarketing asociados con la percepción sobre el color, la luz y la imagen fotográfica (Avendaño, 2013, p. 17). No use puntos suspensivos al principio de cualquier citación a menos que, para prevenir malas interpretaciones, se necesite enfatizar que la citación inicia o termina en el medio de la oración. Por ejemplo: “Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías...” (Avendaño, 2013, p. 17).

Insertando material. Use corchetes, no paréntesis, para incluir explicaciones adicionales que no sean parte de la cita original. Énfasis en una palabra(s): si usted quiere enfatizar una palabra(s) en la oración ésta debe ir en *italica*. 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: 122 Cuadernos de Administración / Universidad del Valle 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. Cuadernos de Administración, 29 (49), 85-9. Carbarcas, A., Martelo, R. J., y Tovar, L. C. (2013). Software para mejorar la aplicación de técnicas cuantitativas en estudios prospectivos. Cuadernos de Administración, 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...

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

1. García, M. (2012). Caracterización del comportamiento de las Pymes según el género del gerente: un estudio empírico. Cuadernos de Administración, 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 alfabeticado 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, está 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...



LAGPA/IIAS

Latin American Group
for Public Administration