

Volumen 4 | Número 7 | Jul - Dic 2020 | ISSN-E: 2590-5333 | RAP-GLAP

Revista de Administración Pública del GLAP

RAP-GLAP

LAGPA/IIAS

Latin American Group
for Public Administration



GLAP/IICA

Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



ISSN-E: 2590-5333 / volumen 4 número 7, 2020 / Páginas: 3-5

Comité científico

Adrián Velázquez Vázquez

Ariel Ramírez

Bianor Scelza Cavalcanti

Edgar Varela Barrios

Fernando López Parra

Luis Solari de la Fuente

Rubén Darío Echeverri

Comité editorial

Edgar Varela Barrios

Director

César Rojas Alfonso

Editor en Jefe

Rubén Darío Echeverri

Coordinador Editorial

Eleonora Alzate Tijerino

Secretaria editorial y de Traducción

Ernesto Piedrahita

Asesor editorial y de Comunicaciones

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

Editorial Fundación Cianara



Descripción

La Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP es un medio de comunicación internacional publicado en formato digital cuyo objetivo principal es la divulgación de productos de investigación, artículos, ensayos y reseñas en las áreas de la Administración Pública y de las Políticas Públicas. Otro de sus objetivos es constituirse en escenario de debates de las tendencias nacionales e internacionales, propiciando la reflexión sobre comparaciones y análisis acerca de las nuevas técnicas y enfoques en el campo de la Administración Pública, con el fin de generar un diálogo entre académicos y profesionales.

La revista está dirigida a investigadores, académicos y profesionales en los campos de estudio de la Administración Pública y las organizaciones públicas, así como a dirigentes, empresas públicas y privadas, emprendedores, administradores de empresas y de negocios y estudiantes de pre y de postgrado de diversas disciplinas.



Acerca del IIAS

El *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS) es una organización internacional sin fines de lucro con fines científicos y una federación de Estados miembros, secciones nacionales y centros de investigación académica que elaboran conjuntamente soluciones de Administración Pública para los desafíos políticos de la época.

El IIAS se estableció en 1930, con sede en Bruselas (Bélgica). Su visión es ser un actor clave en el establecimiento de la agenda de gobierno a nivel mundial. Facilita proyectos de colaboración y estratégicos con los miembros y asociados. Acredita los programas de capacitación tanto académicos como profesionales, de acuerdo con las normas de las mejores prácticas de gestión pública y organiza eventos de alto impacto en los que participan tanto la administración pública como el mundo académico.

Es también un holding de instituciones internacionales y regionales autónomas (IASIA, EGPA, AGPA y LAGPA).

- The European Group for Public Administration (EGPA)
- International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)
- Latin American Group for Public Administration (LAGPA)
- Asian Group for Public Administration (AGPA)



Contenido

Editorial

CÉSAR ROJAS ALFONZO	7
-------------------------------	---

Artículo de Investigación Científica

El estímulo del emprendimiento desde las Políticas Públicas

<i>The Stimulus of Entrepreneurship from Public Policies</i>	9
--	---

WILSON ARAQUE JARAMILLO ANDRÉS ARGÜELLO SALAZAR

JAIRO RIVERA VÁSQUEZ

Migrantes venezolanos en Perú:

Capital humano y trabajo decente, vulnerabilidades expuestas por el COVID-19

Venezuelan Migrants in Peru:

<i>Human Capital and Decent Work, Vulnerabilities Exposed by COVID-19.</i>	24
--	----

MIRZA MARVEL CEQUEA

AGNIESZKA EWA OLTER

VALENTINA GOMES HAENSEL SCHMITT

OSCAR EDUARDO MELO-VEGA ÁNGELES

Artículos de Reflexión

Una Introducción al Impacto de las Tecnologías Disruptivas en la Administración Pública de las Sociedades Democráticas

<i>An Introduction to the Impact of Disruptive Technologies on the Public Administration of Democratic Societies</i>	40
--	----

DAVID ARELLANO GAULT

GABRIEL STEPHAN ROJAS

Administração pública comparada em países Ibero-americanos: proposta de um modelo analítico descritivo

Comparative Public Administration in Ibero-American countries:

<i>proposal of a descriptive analytical framework</i>	52
---	----

LEONARDO SECCHI

CIBELE FRANZESE

LUCIANO BUSARELLO

SANDRA FIRMINO

FLÁVIO FACHA GASPAR

NICKOLAS ANDRADE DE ASSIS

Estudio de caso

Políticas Públicas alrededor de la Maternidad Adolescente en el Ecuador: Una mirada histórica

<i>Public Policies on Adolescent Maternity in Ecuador: A Historical Overview</i>	72
--	----

SOLEDAD VAREA

Artículo Teaching Public Administration

La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública

<i>The teaching of philosophy in public administration programmes</i>	85
---	----

EDOARDO ONGARO

TRADUCCIÓN: ELEONORA ALZATE TIJERINO

Reprint de: Ongaro, E. (2019). *The teaching of philosophy in public administration programmes.*

Teaching Public Administration, 37(2), 135–146. <https://doi.org/10.1177/0144739419837310>.

Reseñas	96
--------------------------	----

Eventos	99
--------------------------	----

Instrucciones a los autores.	103
---	-----



Editorial

Cerramos este año 2020 aun en pandemia con incertidumbre para el próximo pero con una sensación de optimismo con respecto a los avances en materia científica que se están desarrollando en pro de la humanidad.

En esta séptima edición de la Revista RAP-GLAP contamos con dos contribuciones relacionadas precisamente con el COVID – 19, una, ligada a la migración en época de pandemia y otra relacionada con las tecnologías, el uso de sistemas de cámaras de circuito cerrado con la vigilancia a través del internet para la gestión de la pandemia de coronavirus en Corea del Sur.

La Revista RAP-GLAP, siempre cuenta con temáticas actuales y de gran envergadura. Artículos escritos por eminencias académicas en el campo de la administración pública, políticas públicas, gobernanza, entre otras disciplinas.

Sin más preambulo, encontrarán pues la contribución de los profesores: Wilson Araque Jaramillo, Jairo Rivera Vásquez y Andrés Argüello Salazar, cuyo título es: *El Estímulo del Emprendimiento desde las Políticas Públicas*, de nuestro vecino país Ecuador. En América Latina el emprendimiento es crucial para el desarrollo de la economía de muchos ciudadanos, más aun en estos tiempos de pandemia. En el artículo los autores analizan el estímulo emprendedor desde las políticas públicas, considerando la realidad ecuatoriana y mostrando que se requiere una verdadera articulación entre las políticas públicas del gobierno central y las creadas por los gobiernos locales.

Pasamos ahora al tema de la migración, expresado por los autores: “En la última década, la crisis económica y la situación política en Venezuela ha ocasionado el éxodo más grande en la historia reciente de América del Sur”, Mirza Marvel Cequea, Valentina Gomes Haensel Schmitt, Agnieszka Ewa Olter y Oscar Eduardo Melo-Vega Ángeles en su artículo: *Migrantes venezolanos en Perú: capital humano y trabajo decente, vulnerabilidades expuestas por el COVID-19*, se enfocan en presentar las características del contexto vivencial de los migrantes venezolanos en Perú, en época de pandemia, con el fin de resaltar la necesidad de una gestión pública orientada a identificar las necesidades de los desplazados, refugiados y migrantes para lograr reducir sus vulnerabilidades, mitigar la pobreza, aprovechando el capital humano y generando mejores condiciones para el trabajo decente, en pro de una sociedad más equitativa.

El reconocido profesor David Arellano Gault y Gabriel Rojas, ambos del CIDE de México, presentan en su artículo titulado: *Una Introducción al Impacto de las Tecnologías Disruptivas en la Administración Pública de las Sociedades Democráticas*, la disrupción tecnológica dentro de un contexto social dinámico, donde las transformaciones generadas por las tecnologías impactan en contextos sociales y políticos. En el artículo se exponen dos casos puntuales con las respectivas promesas y ventajas de las tecnologías, al igual que los problemas en su aplicación, buscando comprender los impactos generados.

Los profesores *Leonardo Secchi, Sandra Firmino, Cibele Franzese, Flávio Facha Gaspar, Luciano Busarello y Nickolas Andrade de Assis*, de Brasil, en su artículo: *Administração pública comparada em países Ibero-americanos: proposta de um modelo analítico descritivo*, presentan un modelo para analizar comparativamente el nivel de adopción de los Paradigmas de Administración Pública (PAP) y los Modelos de Análisis de Políticas Públicas (MAPP) en el poder ejecutivo a nivel nacional en los países iberoamericanos. El PAP se refiere a la filosofía de la Administración Pública, compuesta por doctrinas, justificaciones e instrumentos de gestión pública o de relación entre el Estado y la Sociedad.

Volvemos a Ecuador, desde otra perspectiva, con el artículo: *Políticas Públicas alrededor de la Maternidad Adolescente en el Ecuador: Una mirada histórica*, en autoría de la profesora Soledad Varea, Doctora en Estudios Políticos, con Máster en Género y Desarrollo, docente titular del IAEN, reconocida institución que forma parte de la red de LAGPA y docente titular de la UIDE. La autora aborda la construcción social de la maternidad adolescente en el Ecuador y cómo esta problemática influye en las políticas públicas a lo largo de diversas épocas históricas. Dejando la reflexión con respecto al diseño y construcción actual de políticas públicas para las mujeres que han sido madres adolescentes.

Concluimos nuestra edición con la contribución del profesor Edoardo Ongaro, *The teaching of philosophy in public administration programmes* (La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública), versión en español. En este artículo el profesor Ongaro sostiene que las disciplinas de la administración pública también deberían incluir a la filosofía, como fundamento de todas las demás disciplinas que estudian la administración pública, desde la ciencia política, la gestión y la sociología, incluso el derecho. Evalúa brevemente los fundamentos filosóficos de la administración pública y analiza la contribución de la filosofía en los programas de educación y formación en el ámbito de la administración pública, y el lugar de la filosofía en dichos programas.

Buena lectura.

César Rojas Alfonso
EDITOR EN JEFE

Ernesto José Piedrahita
ASESOR EDITORIAL Y DE COMUNICACIONES





El estímulo del emprendimiento desde las Políticas Públicas

The Stimulus of Entrepreneurship from Public Policies

WILSON ARAQUE JARAMILLO¹

JAIRO RIVERA VÁSQUEZ²

ANDRÉS ARGÜELLO SALAZAR³

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación.

Recibido: 20/10/2020

Revisado: 13/11/2020

Aceptado: 07/12/2020

Resumen

El emprendimiento aporta al desarrollo socioeconómico de los países y se ha visto fortalecido por la implementación de políticas públicas. En ese sentido, este estudio tiene como objetivo el analizar el estímulo al emprendimiento desde las políticas públicas en el Ecuador. La metodología de esta investigación emplea un análisis a partir del modelo de los cinco momentos que integran el ciclo del emprendimiento y se fundamenta en documentos generados por el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y la información de instituciones relacionadas. Los principales resultados denotan un progreso en el tiempo para las políticas públicas de emprendimiento; sin embargo, todavía queda pendiente una mayor articulación entre los distintos actores públicos y privados, nacionales e internacionales.

Palabras clave: Políticas públicas, Emprendimiento, Ecuador.

Abstract

Entrepreneurship contributes to the socioeconomic development of countries and has been strengthened by the implementation of public policies. In this sense, this study aims to analyze the stimulus to entrepreneurship from public policies in Ecuador. The methodology of this research uses an analysis based on the model of the five moments that make up the entrepreneurship cycle and is based on documents generated by the Observatory of SMEs of the *Universidad Andina Simón Bolívar*, Ecuador, and information from related institutions. The main results denote progress over time for public entrepreneurship policies; however, a greater articulation between the different public and private, national and local actors is still pending.

Keywords: Public Policies, Entrepreneurship, Ecuador.

1 Vicerrector y Director, Área Académica de Gestión, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. Economista, Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador. Doctor en Administración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. E-mail: wilson.araque@uasb.edu.ec.

2 Docente, Área Académica de Gestión, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. Ingeniero en Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ecuador. Doctor en Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador. E-mail: jairo.rivera@uasb.edu.ec.

3 Investigador del Observatorio de la PyME, Área Académica de Gestión, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. Economista, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ecuador. Especialista Superior en Proyectos de Desarrollo, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. E-mail: andres.arguello@uasb.edu.ec.

Cómo citar: Araque Jaramillo, W. (2020), Rivera Vásquez, J. (2020) y Argüello Salazar, A. (2020)

El estímulo del emprendimiento desde las políticas públicas.

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 4(7), páginas 9-23.

Introducción

Una de las preocupaciones que ha tendido a emerger en el campo del apoyo a la producción de los países es aquella relacionada con el trabajo que, desde la buena gestión de las políticas públicas, se puede hacer en beneficio de aquellas personas que, en calidad de emprendedores, buscan desarrollar proyectos que, con fines productivos, contribuyan a la dinamización de la inversión, producción y generación de los puestos de trabajo que los países requieren para mejorar el bienestar de la población.

Considerando esa preocupación, este artículo, como guía del trabajo realizado, se planteó como objetivo el analizar el estímulo emprendedor desde las políticas públicas, el cual, considerando la realidad ecuatoriana, muestra que, entre otros elementos, hay una realidad vinculada a que las políticas públicas pro emprendimiento requieren todavía de acciones de mejora en cuanto a su diseño, ejecución y evaluación; siendo una de ellas el que, para la optimización de recursos, se requiere una real articulación entre las políticas públicas del gobierno central y las creadas por los gobiernos locales, que luego, desde la lógica del ciclo de la gestión integrada de las políticas públicas, terminan operativizándose en programas y proyectos acompañados del respectivo financiamiento que se espera, considerando las buenas prácticas de la administración pública, sea gestionado de forma eficaz y eficiente.

Para explicar el desarrollo de la investigación realizada se presentan como elementos constitutivos de este artículo, algunos elementos teóricos referenciales, la metodología utilizada, para al final exponer la discusión de los resultados obtenidos y las conclusiones clave que se consideraron como aportes al trabajo realizado.

Referencial teórico

El ciclo del emprendimiento y los espacios para la incidencia de la política pública

En primer lugar, se debe resaltar que, para comprender el proceso que siguen los emprendedores -desde cuando nace la idea del proyecto a crear, hasta cuando es puesto en marcha gracias a la sumatoria de habilidades gerenciales y de recursos financieros-, han surgido, desde varias organizaciones públicas y privadas -nacionales e internacionales-, diferentes propuestas que ayudan a la comprensión de lo que en este artículo se ha denominado ciclo del emprendimiento.

El cual, desde la óptica de la gestión pública preocupada por el fortalecimiento del emprendimiento de los países, aparece como un modelo que permite exponer y explicar los espacios en donde se puede incidir con instrumentos de política pública para mejorar la situación actual y futura de los emprendedores de una nación. Este ciclo, considerando para este trabajo la investigación presente en el libro “Perfil del Emprendedor Ecuatoriano” -de autoría de uno de articulistas- está compuesto por cinco momentos que, de forma interactiva, impactan en el estímulo del surgimiento de nuevos emprendedores y, también, en el fortalecimiento de aquellos que ya emprendieron (Araque, 2009, p. 21).

El primer momento es la “motivación para el emprendimiento”, el cual hace referencia a cómo incidir en la parte actitudinal que, en el inicio de un proyecto emprendedor, “representa el compromiso de la persona con su proyecto o idea de empresa” (Sánchez y otros, 2012, p. 531); jugando un rol clave el trabajo que, desde los diferentes niveles del sistema educativo de los países, se pueda realizar por el cambio actitudinal de los educandos para que no solo piensen en ser empleados de otras empresas, sino que también consideren la posibilidad de ser los actores directos de la creación de algo propio.

Esta tendencia se debe resaltar, y se ha venido fortaleciendo en países como Ecuador, en

donde dentro de la formación de los estudiantes -cuando se encuentran en sus últimos tres años de estudio del bachillerato- se ha incorporado una asignatura denominada “Emprendimiento y Gestión” que, en última instancia, busca incidir en el proceso de cambio actitudinal de los estudiantes; en donde, en el emprendimiento, al ser una actitud dirigida a la creación de algo, puede ser aplicada a cualquier campo. De ahí, en la actualidad, además del emprendedor que crea una empresa privada nueva, también se habla y propone acciones, en lo público, con los gobiernos emprendedores y, en las organizaciones de la sociedad civil, con los emprendedores sociales; por ejemplo, un referente del emprendimiento social es Muhammad Yunus quien, incluso recibió el Premio Nobel de la Paz en 2005, por todo su trabajo innovador en favor de los más pobres -sobre todo mujeres- a través de todo lo realizado con la propuesta en acción de las micro finanzas.

En definitiva, la motivación al emprendedor en los momentos nacientes del proyecto de emprendimiento se vuelve vital, ya que, luego, conforme se va consolidando la aventura emprendedora, van surgiendo como prioritarios otros espacios como los recursos materiales, el financiamiento y las condiciones del entorno (Sastre, 2013, p. 2).

En relación al segundo momento -el estímulo de la creatividad y la identificación de oportunidades de negocio-, este tiene que ver con el desarrollo de capacidades en el emprendedor para que sea capaz de identificar necesidades insatisfechas en el mercado y, luego, crear productos alineados a esas necesidades detectadas; logrando, así, el punto de encuentro entre el mundo de la demanda insatisfecha y el pensamiento creativo e innovador de quienes desean tener un negocio propio. Este punto de encuentro es reconocido como el inicio de la creación de un proyecto emprendedor que, luego de visibilizar la oportunidad de negocio detectada, es necesario analizarla desde los diferentes ámbitos que integran un plan de negocios (García y García, 2008, p.109).

Cuando se habla de la necesidad de disponer de un plan de negocios, se está refiriendo al tercer momento del ciclo del emprendimiento

denominado planificación del emprendimiento, el cual, resulta clave para la evaluación aún en papel de la factibilidad o no del proyecto con fines productivos que se busca impulsar, ya que el peor error que puede cometer un emprendedor, es tratar de desarrollar una actividad productiva sin una investigación aplicada previa (Araque, 2009, p. 25).

En definitiva, la elaboración y evaluación de un plan de negocios o de un proyecto de inversión -cualquiera sea la opción que se escoja- está dirigida a la generación de un documento que sintetice lo que se espera alcanzar como actividad empresarial futura a realizarse en términos personales u organizacionales (Andía y Paucara, 2013, p. 83).

Ahora, es importante dirigir la atención al cuarto momento del ciclo del emprendimiento que tiene que ver con el financiamiento especializado y ajustado a las reales necesidades de quien busca iniciar una empresa. Este financiamiento para que funcione y genere los impactos deseados debe ir más allá de la oferta del crédito productivo tradicional, se debe orientar al desarrollo de productos que se tienden a clasificar dentro de las categorías de los denominados fondos de capital de riesgo para emprendedores y los fondos provenientes de ángeles inversores (Araque, 2009, p. 29-30). De ahí, la necesidad de trabajar en la búsqueda de opciones de financiamiento que ayuden, de forma equitativa, a mejorar las oportunidades para los individuos y las comunidades que buscan un mejor futuro económico gracias al desarrollo de nuevos proyectos emprendedores (Lasio y Zambrano, 2016, p. 2).

Finalmente, se tiene como el quinto momento del ciclo emprendedor a la “puesta en marcha del emprendimiento”, el cual está relacionado con la creación de espacios, incluso físicos o digitales, denominados incubadoras de empresas que, por el propósito que persiguen, buscan dar apoyo a los emprendedores hasta que su proyecto se fortalezca y, así, se contribuya al aumento de la esperanza de vida del negocio que ha nacido y requiere apoyo desde diferentes frentes para poder abordar desafíos sobre la administración de la gente con la que va a trabajar; la administración de los recursos financieros del nuevo negocio; la

ejecución de la estrategia de marketing y ventas que se piensa poner en acción; la gestión de los procesos internos del funcionamiento de la nueva empresa; y toda la construcción de relaciones con proveedores, clientes, autoridades de control, competidores y la sociedad en general (Araque, 2009, p. 32).

En definitiva, el apoyo a la puesta en marcha de un nuevo emprendimiento, involucra el desarrollo de modelos sistematizados en donde el emprendedor pueda iniciar y desarrollar su proyecto de forma sostenida gracias a los procesos internos y procedimientos especializados que las incubadoras tienden a definir y poner en acción (Alba, 2015, p. 68). Siendo para ello necesario que se realice -junto a la acción privada- un trabajo integrado de los esfuerzos que llevan a cabo las entidades públicas, evitando, eso sí, la fragmentación de la acción de actividades de reducido alcance y, por supuesto, con un bajo impacto visible en el fortalecimiento de los emprendimientos que, luego, terminan enrolando las filas de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) de los países (Dini y Stumpo, 2018).

Las políticas públicas como procesos de transformación social

Considerando que el fortalecimiento del emprendimiento puede hacerse mediante la acción de la buena gestión de políticas públicas, es importante, en primer lugar, comprender algunos planteamientos teóricos de están detrás de esa forma de gestión.

Primero, se debe señalar que la política pública es un “conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social” (Roth, 2014, p. 16). En ese sentido, la política pública como lo señala André Roth es un “instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas” (Rivera,

2019, p. 223). Con ello, una política pública adecuada puede ser aquella en donde los “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político se definan en forma democrática” (Lahera, 2004, p. 8).

En este proceso, resulta fundamental entender que la implementación de las políticas públicas es compleja y comprende la adaptación del programa planeado a situaciones concretas, las cuales pueden ser muy diversas de acuerdo al contexto (Subirats y otros, 2008). Ante ello, la gobernanza exige un diálogo constante con la sociedad, donde existe mayor consenso hacia la importancia de generar caminos de participación ciudadana. En ese sentido, la visión tradicional de que el Estado desarrolla políticas sin el involucramiento ciudadano está siendo superada por una nueva forma de gestión pública, donde se despliegan mecanismos e incentivos para el trabajo mancomunado entre el sector público, privado y la sociedad civil, con interrelaciones activas de beneficio mutuo, reconociendo que puede existir una “insuficiencia del gobierno, en razón de que los gobiernos no poseen todos los recursos necesarios” (Aguilar, 2020, p. 48).

En la misma línea, las fallas de implementación de las políticas públicas han estado asociadas a distintos factores, donde existen diversas organizaciones y actores, que no han podido realizar un trabajo articulado, con intereses particulares y enfoques establecidos en el manejo de la cuestión pública (O’toole 1993). En este proceso, la gobernanza en múltiples niveles puede ser entendida como una herramienta para ratificar que las instituciones son cruciales en el acto de gobernar y que el contexto tiene mucha importancia en el desarrollo de las políticas públicas (Peters y Pierre 2002). A su vez, el desarrollo de políticas públicas debe ser comprendido como un proceso sistémico que involucra a varios actores, donde las relaciones dentro de las instituciones que conforman el Estado deben estar alineadas hacia un objetivo común y tener la capacidad de incorporar los anhelos y esfuerzos desde otras organizaciones privadas y de la sociedad civil, como se indica a continuación:

La complejidad de los problemas públicos actuales puede ser procesada con mayor corrección si el gobierno y los altos ejecutivos públicos controlan la fragmentación intragubernamental, que existe en y entre las entidades administrativas, y promueve y facilita un análisis y diseño relacional de políticas, integrado, multi e interdisciplinario, que es más apropiado para abordar la complejidad de la composición y la causalidad de los problemas públicos actuales... El gobernar por políticas no puede significar la suma de políticas particulares, separadas, sino su sistematicidad, su entrelazamiento. Se exige y hay que construir un “sistema de políticas” en vez de una serie de políticas aisladas y autocontenidas (Aguilar, 2020, p. 50).

Con ello, las políticas públicas requieren de una adecuada articulación, tanto a nivel horizontal como a nivel vertical, que permita alcanzar eficiencia, dentro de un entorno de gobernanza, que co-construya lo público, durante todas las fases del ciclo. A su vez, dichas políticas necesitan de una continuidad en el tiempo, con ajustes en el camino, partiendo de la premisa de políticas de Estado, que otorguen sostenibilidad a los objetivos planteados (Lahera 2004). Finalmente, las políticas públicas deben ser representativas y estar integradas con otros programas públicos (Lahera 1999).

Las políticas públicas de emprendimiento

Ahora, yendo a la gestión de las políticas públicas aplicadas de forma específica al fortalecimiento del emprendimiento, es importante partir resaltando que los emprendedores juegan un rol clave dentro del desarrollo socioeconómico de los países, con contribuciones importantes a la innovación, inversión, producción y empleo nacional. Schumpeter afirmaba que los emprendedores son “agentes de destrucción creativa” (Acs, Autio y Zserb, 2014, p. 476) debido a su capacidad de adaptación e innovación dentro de un proceso de entrada y salida de empresas. Los emprendedores de éxito son “individuos que transforman ideas en iniciativas rentables” (Lederman y otros, 2015, p. 1) para lo cual son necesarias habilidades individuales y un entorno favorable para el establecimiento de negocios.

Ante ello, los países han desarrollado políticas públicas para el desarrollo y fortalecimiento del emprendimiento y la creación de nuevas empresas mediante apoyo institucional e incentivos (Kantis, Federico y Girandola, 2018). Las políticas se han centrado en robustecer el sistema de emprendimiento de un país, como un motor del crecimiento económico, estableciendo las condiciones adecuadas para promover el desarrollo de emprendimientos. En este proceso es fundamental el pensamiento desde un enfoque sistémico, tomando en cuenta los aspectos individuales y los agregados institucionales, con énfasis en las interacciones y la sostenibilidad. En ese sentido, importa el ecosistema de emprendimiento y sus interacciones individuales en determinados contextos (Acs, Autio y Zserb, 2014, p. 476).

Si bien existe un consenso en el rol crucial que tiene el emprendimiento dentro del desarrollo de los países, la estimación del impacto real de las políticas de emprendimiento no es un proceso sencillo, ya que, justamente, existen elementos individuales y del entorno (Lederman y otros 2015). En ese sentido, la evaluación de impacto debe tomar en cuenta algunas particularidades propias del fenómeno analizado, entre ellas: la naturaleza dinámica y sistémica del proceso emprendedor, y los problemas teóricos, técnicos y de información; ante ello, se recomienda una triangulación de información (Kantis, Federico y Girandola, 2018).

En la misma línea, la articulación de las políticas públicas, desde una lógica de sistema, es uno de los retos de la política de emprendimiento (Araque y Rivera, 2019). En este proceso queda pendiente el fortalecimiento de la confianza y la asociatividad para el sostenimiento de los emprendimientos en el tiempo (Araque, Argüello y Rivera, 2019). Además de los distintos tipos de emprendimiento puede existir el emprendimiento económico solidario, muy cercano a lo referente a la economía popular y solidaria, donde queda el reto de mejorar su productividad en el tiempo (Domínguez, 2016, p. 232).

Por último, las políticas de emprendimiento deben entender que es fundamental el desarrollo de un ambiente adecuado para el progreso empresarial, pues las personas e inversionistas eva-

lúan, antes de iniciar una actividad económica, los factores del entorno que en muchos de los casos son determinantes para una alta productividad y capacidad de crecimiento a lo largo del ciclo de vida de un negocio (CAF, 2013, p. 187).

Metodología

Como metodología se llevó a cabo un proceso investigativo sustentado en la revisión y análisis de documentos generados por el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador -centro de investigación y generación de información fundado en 2010-, más información de otras entidades que, desde su accionar, tienden a contribuir, de manera permanente, a la comprensión de la evolución del emprendimiento en el Ecuador; siendo una de ellas la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación (AEI) -de la cual el Observatorio de la PyME es miembro fundador- que, desde 2013, viene impulsando una serie de acciones que ayuden a la articulación de iniciativas que diferentes actores realizan en pro de irle dando una real forma sistémica al funcionamiento del denominado ecosistema emprendedor.

Un producto importante, que sirve como insumo en el presente estudio, es el que se ha generado desde hace cuatro años, conjuntamente entre el Observatorio de la PyME y la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación, denominado AEI Index, el cual toma el pulso al ecosistema emprendedor en el Ecuador. Este índice se construye de la combinación normalizada de indicadores asociados al emprendimiento. Este índice consta de siete dominios o pilares que conforman el ecosistema emprendedor, entre ellos: i) política y marco regulatorio; ii) infraestructura y soporte; iii) innovación; iv) talento humano; v) cultura; vi) mercado; y vii) financiamiento.

También, ha sido un referente, para argumentar el artículo, la investigación que, en su momento, por encargo del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), en alianza por el *Young Americas Business Trust* (YABT), se llevó a cabo para analizar la situación del emprendimiento producto de la interacción pública y

privada. Otro insumo, a relieves, como contribución al desarrollo del artículo es la participación del Observatorio de la PyME en la investigación que, como parte del capítulo Ecuador, impulsó la OCDE y la CAF en 2019 para analizar las políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur.

Por último, un punto a resaltar es que el análisis realizado tuvo como eje de referencia el modelo de los cinco momentos que integran el ciclo del emprendimiento -desarrollado como parte de la investigación, de autoría de uno de los articulistas, expuesta en el libro *Perfil del Emprendedor Ecuatoriano*- que, en última instancia, es una expresión del funcionamiento integrado del ecosistema emprendedor; siendo esos momentos -sobre los cuales se buscaron evidencias que apoyen al objetivo de la investigación- los siguientes: motivación para el emprendimiento; estímulo para la creatividad y la identificación de oportunidades de negocio; planificación del emprendimiento; financiamiento del emprendimiento; y puesta en marcha del emprendimiento.

Resultados y discusión

En primer lugar, como un elemento contextualizador del emprendimiento regional, se debe resaltar el hecho que América Latina es una región con un gran número de emprendedores por habitante, tanto dentro del sector formal como el informal; sin embargo, tiene la deficiencia asociada a una limitada innovación. Dentro de la región existe una heterogeneidad en los países, con mayor o menor desarrollo relativo, aunque se mantienen algunos rasgos comunes de limitado crecimiento de las empresas pequeñas y su limitado aporte al empleo. En este contexto resulta importante dirigir las políticas hacia las empresas más jóvenes debido a su capacidad de innovación inicial y su posibilidad de crecimiento, con aportes al empleo y al crecimiento del país (Lederman y otros 2015).

Entre los principales factores que explican la limitada innovación de los emprendimientos latinoamericanos se encuentran la poca competen-

cia que hay en los mercados internos, las brechas de capital humano con un déficit relativo en la formación de ingenieros y debilidades del entorno contractual con cambios recurrentes dentro de las leyes y trabas para establecer negocios. Con ello, los principales retos de las políticas se asocian con los rasgos estructurales relacionados con normativa, instituciones y dotaciones de capital humano. Para ello, es fundamental una “coordinación de los esfuerzos con el sector privado, el aprovechamiento de la capacidad de los agentes privados y el uso de acuerdos de riesgo compartido para ajustar los incentivos, pueden ayudar a los gobiernos a identificar a las empresas merecedoras del respaldo del sector público” (Lederman y otros, 2015, p. 8).

Yendo al caso específico del Ecuador se debe resaltar que, a partir de la primera década de 2000, se empieza a apoyar y a hablar sobre los nuevos proyectos con fines dirigidos al impulso de alguna actividad económica -comercial, industrial, servicios, agrícola, etc.-, bajo la denominación de proyectos de emprendimiento que, años anteriores, eran categorizados como proyectos de inversión de baja escala muy vinculados a los espacios productivos de la microempresa y el sector informal urbano que, en su momento, eran promovidos por instituciones públicas como el Centro de Desarrollo Industrial (CENDES), el Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía (CENAPIA) y la Corporación Financiera Nacional (CFN).

Algo a resaltar de estas tres instituciones es que, dentro del proceso de apoyo a las nuevas iniciativas productivas -que en años anteriores a 2000 no se identificaban como emprendimientos-, fueron proveedoras significativas de información que, como recurso clave para la orientación de nuevos proyectos, ayudaban a identificar -de manera sustentada en información proveniente de serios ejercicios de investigación aplicada- oportunidades con posibilidades para hacer negocios dentro y fuera del mercado nacional; algo que, paradójicamente, en la actualidad los emprendedores tienden a no disponer a la hora de orientar sus decisiones de emprendimiento.

Avanzando en el tiempo, durante los últimos años de la primera década del 2000, en el país

se dan algunos pasos iniciales para el fomento productivo -en donde el emprendimiento es visto como una opción para activar la inversión, la producción y la generación de empleo-; en esta tendencia, se debe destacar la influencia que tiene la aprobación en el Ecuador, a partir del 2008, de una nueva Constitución que determina derechos y libertades, así como establece las funciones e instituciones del Estado, en los artículos 319 y 320 se reconocen las diferentes formas de organización productiva y se garantiza la promoción de la productividad.

En 2008 la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo presenta el “Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013”, alineado a la Constitución y el plan de trabajo del gobierno de turno. Con lo establecido en la Constitución y los objetivos trazados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 en el año 2010, se presenta el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el cual busca “regular el proceso productivo en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas orientadas a la realización del Buen Vivir” (Asamblea Nacional, 2010).

Finalmente, dentro del marco regulatorio establecido, en el 2010 surge el denominado Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que, entre sus partes, tiene un capítulo específico para el fomento productivo desde los territorios locales gracias al trabajo de los Gobiernos Provinciales en articulación con los Gobiernos Municipales y las Juntas Parroquiales.

Producto de esta nueva normativa, cabe resaltar el interés que empezó a generar en la cooperación internacional la posibilidad de canalizar recursos para ir fortaleciendo el trabajo de los gobiernos locales. Una de ellas -como una buena práctica a resaltar- es la que impulsó la Cooperación Técnica Belga (CTB) junto al Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) y el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E); en donde, se tuvo como objetivo central: “contribuir al mejoramiento del desempeño de los profesionales involucrados en el fomento

productivo provincial, a efectos de que influyan positivamente en un mejor nivel de vida para los habitantes de sus regiones, dinamizando las economías locales” (Observatorio de la PyME de la UASB-E, CTB y CONCOPE 2011).

Entre las principales actividades que se llevaron a cabo dentro de esta buena práctica pro fomento productivo están las siguientes: diseño de una malla curricular para la formación integrada de promotores territoriales del fomento productivo local; diseño de programas largos y cortos con enfoque nacional e internacional dirigidos al fortalecimiento del talento humano de los consejos provinciales; creación de un repositorio de documentos técnicos para el fomento productivo local; y acercamiento con buenas prácticas de países andinos vecinos para el aprendizaje y adaptación al proceso de construcción de capacidades de fomento productivo local (Observatorio de la PyME de la UASB-E, CTB y CONCOPE 2011).

Este conjunto de actividades, en definitiva, con la formación de esos promotores del fomento productivo local, buscaba la corrección en el camino de las brechas que se tienden a generar entre competencias asignadas y capacidades existentes en los gobiernos locales cuando, desde el gobierno central, se busca la descentralización de funciones y responsabilidades que, por años, han estado centralizadas en el poder de quienes, en su momento, ostentan el cargo de Presidentes de la República; bajo el argumento que, los gobernantes locales, al estar más cerca de las necesidades y realidades de los territorios a los que representan podrían ser capaces de cumplir una gestión más eficaz y eficiente dirigida a resultados e impactos con efecto integrado.

Lamentablemente, luego de implementarse iniciativas como la que se acaba de describir, debido a la falta, por parte del gobierno de turno de esa época, de una buena estrategia de sostenimiento en el largo plazo de las relaciones con la cooperación internacional; no se lograron mantener para ser replicadas, complementadas o mejoradas con el transcurrir del tiempo; de ahí el fomento productivo, desde lo local, hasta el año 2020, sigue siendo una tarea por cumplir de

forma integrada y permanente; restándole así, fuerza potenciadora, a lo que está escrito, de manera mandatoria, en cuerpos legales como el COOTAD.

Dentro de estos esfuerzos de comienzos de la segunda década en pro de ir fortaleciendo el apoyo a los emprendedores, surge, desde la sociedad civil con el apoyo de origen de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en 2013, la Alianza para el Emprendimiento e Innovación (AEI) como una red de actores multisectoriales -incluida la academia- para ir configurando el verdadero funcionamiento sistémico de lo que, en los papeles, se tiende a denominar ecosistema emprendedor y que, en la práctica, hasta los momentos actuales sigue siendo un reto importante a conseguir que, como resultado final, permita optimizar los recursos disponibles gracias al trabajo articulado de actores y así, hacer realidad una frase fuerte que en su momento lo planteó Albert Hirschman: “el desarrollo no depende tanto de saber encontrar combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados, como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados” (Hirschman, 1981, p. 17).

El surgimiento de la AEI, pensando en el desarrollo productivo sistémico de los países, surge en un momento oportuno, pues, el estado situacional -para esas fechas- de los momentos que integran el ciclo del emprendimiento, en términos generales, muestra un perfil de funcionamiento disperso y desarticulado entre los programas y proyectos que, desde diferentes ámbitos de acción, se han venido impulsando para apoyar las iniciativas emprendedoras.

Además de la dispersión, también se observa una tendencia a la concentración en etapas iniciales del ciclo del emprendimiento como es la motivación para emprendedores -8 de cada 10 proyectos generados en el Ecuador para impulsar el emprendimiento, están concentrados en la fase motivacional (Observatorio de la PyME de la UASB-E, YABT y MIPRO 2014)- dejando con poca acción a etapas finales y de gran impacto en el apoyo al emprendimiento como es el

financiamiento y todas las acciones orientadas a dar apoyo y acompañamiento cuando un proyecto está naciendo y requiere del respaldo para que, en los primeros momentos, se haga una incubación fuerte y capaz de crear las bases de la sostenibilidad en el tiempo del proyecto emprendedor fundado.

En medio de este escenario, pensando en que las personas e inversionistas evalúan antes de iniciar una actividad económica los factores del entorno que en muchos de los casos son determinantes para una alta productividad y capacidad de crecimiento, a lo largo del ciclo de vida de un negocio (CAF, 2013, p. 187); para el caso del Ecuador no se puede desconocer que, desde varios espacios públicos, se han aportado con nuevos programas y proyectos que se han enfocado en fortalecer y desarrollar al sistema productivo, como lo explica la Alianza para el Emprendimiento e Innovación (AEI), en la publicación “Estrategia para el desarrollo de un ecosistema de emprendimiento e Innovación”, generada en el 2014, en la cual se plantea que el país tiene una Constitución, un Plan Nacional de Desarrollo y varias estrategias de cambio, que han impulsado algunos programas y políticas para el desarrollo del emprendimiento e innovación (AEI 2014).

Ahora, revisando algunos datos, podemos ver que el Ecuador es una de las economías más emprendedoras a nivel mundial, pero con grandes problemas de empleo y pobreza. Para el año 2019, el país registró una TEA⁴ de 36.2%, que representa 6.6 puntos porcentuales más a lo registrado en el 2017, lo que significa que en el Ecuador en el 2019, 3.6 millones de personas iniciaron un nuevo negocio (Lasio y otros, 2020, p. 15). Como se puede observar en el siguiente gráfico, pese a existir un incremento de los niveles de emprendimiento en el país, durante los últimos 5 años, los niveles de empleo inadecuado y desempleo se han incrementado en el mismo periodo de estudio.

Como se puede apreciar, las altas tasas de emprendimiento no han garantizado un crecimiento del sistema productivo nacional, pues según los

datos del *Global Entrepreneurship Monitor*, la motivación por la cual las personas ecuatorianas inician una nueva aventura productiva, se da principalmente debido a la escasez de empleo que ofrece el mercado, ya que 8 de cada 10 personas que emprendió, señaló esta condición. Así mismo, se debe resaltar que el Ecuador tiene la tasa más alta (9.3%) de la región en lo que refiere a emprendimientos que cerraron, teniendo como principales motivos: problemas personales (32.7%), falta de rentabilidad (25.2%) y falta de financiamiento (16.6%).

Se debe resaltar que las políticas, programas y proyectos que se han ejecutado en el país en beneficio de los emprendedores, no han generado un cambio positivo para este sector, pues, en el transcurso de la última década, los tipos de negocios que se han creado han sido de similares características, predominando los negocios pequeños, desarrollados por necesidad (falta de trabajo) y pocas expectativas de crecimiento, enfocándose en ser negocios de subsistencia. Para el año 2010, el 99% de los emprendimientos que nacieron en el Ecuador eran considerados como microempresas y en promedio presentaban dos trabajadores, la mayor parte de estos negocios estaban centrados en los sectores de comercio y servicios (Araque, 2015, p. 74). Algo muy similar a lo registrado en el 2019, ya que, el 97.8% de los negocios nacientes reportaron ser micro, registrando en su mayoría (85%) un solo empleado. Se debe recalcar que las expectativas de crecimiento para los próximos 5 años son muy bajas, ya que 3 de cada 4 emprendedores señalan no tener pensado cambios, en lo que respecta al número de plazas de trabajo que genera sus emprendimientos (Lasio y otros, 2020, p. 35).

Programas y proyectos para el emprendimiento

Como se ha podido observar, el emprendimiento es una parte fundamental de la economía nacional en un contexto con grandes problemas

4 : GEM Ecuador Actividad Emprendedora Temprana (TEA), que incluye a todas las personas adultas que están en el proceso de iniciar un negocio o han iniciado uno que no ha sobrepasado del umbral de 42 meses.

de empleo, debido a esta preocupación, el Estado ha generado diferentes políticas que buscan promover un entorno propicio para el desarrollo de este sector. A continuación, se analizarán algunas de las acciones de política pública, que se han efectuado en cada uno de los momentos que forman parte del ciclo del emprendimiento, el cual se divide en cinco espacios agrupados en los ámbitos de funcionamiento del ecosistema emprendedor y que servirán como guía para comprender los ámbitos para la creación de una empresa (Araque y Rivera 219, p. 330-331).

Motivación, creatividad y planificación para el emprendimiento

En este espacio el Estado ha buscado estimular las actitudes y aptitudes que pueden tener los emprendedores para desarrollar ideas que luego se conviertan en proyectos que generen valor, por lo que se vuelve imperante revisar el trabajo que se hace desde el ámbito educativo. Una de las principales acciones que se ha establecido, es la incorporación dentro de la malla curricular del Bachillerato General Unificado la asignatura de “Emprendimiento y Gestión”, la cual busca brindar herramientas para el fomento del estímulo emprendedor, enfocado al desarrollo de nuevas ideas de negocio. Esta ha sido una apuesta con la cual se pretende que los estudiantes de secundaria, al momento de culminar su etapa educativa, desarrollen capacidades que les permita influir en el desarrollo socio-económico del país, de manera positiva (Araque y Rivera 219, p. 335).

Dentro de esta etapa del emprendimiento existen algunas instituciones que han aportado al tema motivacional y que han sido fundamentales para el desarrollo de la cultura emprendedora a través de diferentes espacios de capacitación y discusión, entre las organizaciones que la AEI identificó en su *Estrategia 2020*, se resalta el trabajo desarrollado por CONQUITO, EKOS Negocios, Revista Líderes, Startups & Venture, Pacto Global, Fundación CRISFE, Kruger Labs, ESPOL, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Universidad Técnica Particular de Loja, Junior Achievement, entre otras; insti-

tuciones y empresas que a lo largo del tiempo han influido en la capacidad del talento humano emprendedor, así como en la cultura en general del país, gracias a los proyectos y programas que han venido ejecutando a lo largo de estos últimos 10 años.

Financiamiento para el Emprendimiento

En este campo han existido algunas acciones por parte de los sectores público y privado pero con ciertas limitaciones, según la AEI, los actores del ecosistema ven que el financiamiento es muy limitado tanto para emprendedores como para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Entre las principales dificultades se encuentran las altas tasas de crédito, así como la falta de incentivos y normativa para la creación de fondos de capital de riesgo y redes de inversionistas ángeles. Una de las principales barreras que se evidencia en el sistema financiero son las garantías que exigen las instituciones bancarias para acceder a un crédito.

Esta realidad se vive a nivel de toda la región, ya que los emprendedores son el grupo con menos posibilidades de acceder a servicios financieros específicos para el arranque de sus negocios, así como el acceso a programas de apoyo público o privado, creándose un ambiente poco favorable para el nacimiento de nuevos negocios con potencialidades de crecimiento y desarrollo tecnológico (Grupo Faro, 2019, p. 8).

Una investigación desarrollada por el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, resalta que en el país la disponibilidad de capital de riesgo es un tema preocupante, así como la escasa oferta de productos financieros para emprendedores y PYME, pues al comparar con algunos países de la región, se observa que aún existe un camino largo para fortalecer este ámbito y ofrecer mayores herramientas crediticias que permitan un mejor desarrollo productivo (Observatorio de la PyME, 2019, p. 13).

Se debe tener en cuenta que la falta de financiamiento para emprendedores genera frustración, siendo uno de los principales obstáculos den-

tro del ciclo del emprendimiento (Araque 2009, p. 28). Las fuentes de acceso al financiamiento para la etapa inicial de un negocio, así como para su desarrollo y supervivencia es vital, lastimosamente en la mayor parte de los emprendimientos de la región, se observa que el 80% del capital corresponde a fondos y aportes de los emprendedores, y un 10% se financia con deuda, algo diferente a lo que sucede en otras economías, en donde el financiamiento supera el 40% del capital inicial de un negocio (CAF, 2013, p. 187-188). En promedio, economías más desarrolladas, con un mayor número de emprendimientos basados en temas de innovación y tecnología inician sus actividades con montos mayores a los registrados en los países de Latinoamérica, por ejemplo, emprendimientos de países europeos invierten de manera inicial, un promedio de USD 17.200, en América del Norte USD 18.500, mientras que en Ecuador se registra en promedio una inversión de USD 2.000 (Lasio y Zambrano, 2016, p. 2).

Ahora, revisando el trabajo que viene desarrollando la Banca Pública del Ecuador, debemos indicar que existen tres instituciones encargadas de apoyar y fomentar el desarrollo del sistema productivo nacional. A continuación, se presenta una reseña de estas entidades y los productos que se ofrecen al momento:

Corporación Financiera Nacional

La Corporación Financiera Nacional (CFN) es una institución financiera pública, cuya misión consiste en impulsar el desarrollo de los sectores productivos y estratégicos del país, mediante la generación de varios servicios financieros. En la actualidad, esta entidad presenta dos productos para créditos de primer piso que se dirigen a pequeñas y medianas empresas, sin tener ningún servicio específico para emprendedores. El primer producto *PYME Express*, tiene como objetivo financiar capital de trabajo, siendo los montos de venta y el patrimonio, los principales parámetros para calcular el nivel de crédito al que se puede acceder; el segundo producto que presenta esta entidad financiera se denomina *PYME Prospera*, el cual exige garantías reales del 125%.

BanEcuador

Este es un banco público que tiene como misión impulsar la asociatividad y la mejora de la calidad de vida de los micro, pequeños y medianos empresarios. Esta institución tiene varias líneas de crédito enfocados a apoyar a los emprendedores y microempresarios, la primera línea (Crédito Microempresas) financia la compra de activos, así como capital de trabajo; se direcciona a empresas con ventas menores a USD 100.000 o aquellas que van a iniciar el negocio, posee periodos de gracia dependiendo el tipo de préstamo. Para apoyo de grupos específicos, este banco presenta algunas líneas de financiamiento denominadas: Desarrollo Humano, Impulso Joven, Súper Mujer Rural, Impulso Turismo, Mujer emprendedora, Asociativo, entre otros.

Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS)

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, se dio paso a la creación de la CONAFIPS, la cual apoya con créditos a las organizaciones del sector financiero popular y solidario, es decir, a cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, cajas de ahorro y bancos comunales. El objetivo de este organismo público es brindar financiamiento a las organizaciones y fortalecerlas para que tengan la capacidad de prestar dinero a emprendedores de la economía popular y solidaria. Se debe resaltar que durante el 2019 la CONAFIPS colocó cerca de 60 millones de dólares en entidades financieras de segundo piso. Actualmente esta institución tiene algunos servicios financieros enfocados en apoyar al sector productivo y el desarrollo de los emprendedores, los cuales se denominan: MicroEfectivo, Crédito Apoyo migrante, Reactiva Ecuador.

Según declaraciones de Lenin Moreno, presidente actual del Ecuador, hasta finales del 2019 BanEcuador, la Corporación Financiera Nacional y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias colocaron \$ 4.600 millones, los cuales ayudaron a 600.000 emprendedores con sus negocios (El Telégrafo 2020). Lastimosamente los datos presentados por el GEM des-

mienten esta realidad, pues una de las debilidades del entorno ecuatoriano se relaciona con el escaso apoyo financiero que reciben los emprendedores, tal como se refleja en el informe de 2019, en el que se resalta la falta de capital para emprendedores y la insuficiencia de financiamiento privado y público.

Finalmente en este ámbito, como parte del accionar para solucionar esta problemática y luego de varios esfuerzos y trabajo conjunto de algunas organizaciones, en febrero de 2020 se publicó la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, la cual busca en el ámbito financiero “establecer el marco normativo que incentive, fomente el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico, promoviendo la cultura emprendedora e implementando nuevas modalidades societarias y de financiamiento para fortalecer el ecosistema emprendedor” (Registro Oficial del Ecuador, 2020, p. 3). En esta normativa se destina dos capítulos para establecer fuentes alternativas de financiamiento y fondos colaborativos, que buscan generar capital para el impulso de nuevos emprendimientos.

Puesta en marcha del emprendimiento

Actualmente existen varias instituciones públicas y privadas que apoyan el desarrollo del ecosistema emprendedor y la puesta en marcha de emprendimientos. En el tiempo han convivido iniciativas nacionales, con las provinciales y las municipales, existiendo una tendencia hacia el fortalecimiento de instituciones desde una lógica local, impulsadas desde gobiernos locales como municipalidades, que han logrado apoyar al sistema de emprendimiento de sus ciudades a través de alianzas con organizaciones privadas y la academia. A continuación, se presentan algunas iniciativas.

Banco de Ideas nace en el 2014 y ha sido una iniciativa desde la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), con la intención de apoyar a los emprendimientos innovadores. Dentro de las convocatorias existen diversas fases de aplicación, entre las cuales se encuentran la pue-

ta en marcha del negocio, donde se analizan las fortalezas y debilidades del negocio y su posible financiamiento.

Agencia de Promoción Económica CONQUITO es uno de los principales referentes de apoyo a la puesta en marcha de los emprendimientos dentro del Ecuador, siendo “el brazo ejecutor de las políticas públicas de la ciudad de Quito en temas de emprendimiento, cultura empresarial y capacitación” (Larrea y otros 2010). Entre los principales servicios se encuentran los espacios de *coworking*, capacitación e incubación de proyectos (Araque y Rivera 2019).

Centro Municipal de Emprendimiento e Innovación Guayaquil Emprende, es un organismo local que nace con la intención de fortalecer el emprendimiento en la ciudad de Guayaquil, desarrollando capacitaciones, apoyo hacia el emprendimiento y el aceleramiento de negocios dentro del cantón Guayaquil.

Empresa Municipal de Desarrollo Económico de Cuenca (EDEC), es un organismo que ha desarrollado un Plan de Emprendimiento Modelo Cuenca como un instrumento de gestión que permita la articulación de los distintos actores dentro del cantón Cuenca hacia el desarrollo socioeconómico y fortalecimiento del emprendimiento. En el proceso se presentan servicios de capacitación, alianzas, y apoyo al desarrollo de emprendimientos, donde se resalta el proyecto Impúlsate, que pretende fomentar los emprendimientos innovadores, generadores de fuentes de empleo en el Cantón Cuenca.

Desafortunadamente, a pesar de la mayor institucionalización del emprendimiento dentro de las políticas locales, con programas específicos a su fomento, todavía no existe una adecuada coordinación entre ellas y las políticas nacionales. Es decir, el trabajo permanece dentro de una especie de islas de fomento al emprendimiento que, si bien han tenido progresos en territorio, en la práctica hace falta fortalecer un organismo que articule el trabajo entre los distintos niveles de gobierno y el territorio.

Otro aspecto fundamental en el que se debe trabajar, es el fortalecimiento de la innovación, por lo que las instituciones públicas y privadas

deben enfocarse en generar, apoyar y desarrollar capacidades que permitan y motiven la puesta en marcha de este tipo de negocios. El Banco Mundial, en el texto de Lederman y otros (2015), señalaba que una de las problemáticas que sucede con el emprendimiento en la región, es la proliferación de empresas informales y de escasa productividad, por lo que recomendaba generar un entorno adecuado en donde los emprendedores sean motivados para innovar y de esta manera crear un sistema productivo que promueva el desarrollo económico.

Pese a que existen algunas instituciones y proyectos, enfocados en promover la puesta en marcha de los negocios, como se mencionó anteriormente, el país no ha podido establecer ideas innovadoras, esto lo podemos corroborar con los datos presentados por el Foro Económico Mundial, quien señala que el Ecuador a nivel mundial, en lo que refiere a capacidad de innovación ocupa el puesto 88 entre 140 economías, teniendo como punto más débil el trabajo entre varios actores así como la promoción y desarrollo de clusters (Foro Económico Mundial, 2019, p. 197), información que se contrasta con el “Índice Global de Emprendimiento”, en el que se refleja que el país tiene uno de los niveles más bajos a nivel mundial, en la generación de productos innovadores. En este proceso es vital la labor del sector público y su co-creación de políticas con las organizaciones del sector privado y las organizaciones no gubernamentales (Jara 2019).

Finalmente se debe resaltar que la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación trae al país un gran desafío en lo que respecta al trabajo conjunto entre todos los actores para generar una verdadera interacción y articulación que promueva un óptimo desarrollo del ecosistema emprendedor, de este modo aportar en el fortalecimiento de la institucionalidad.

Conclusiones

Es importante que se fortalezcan, como producto de la interacción pública y privada, los emprendimientos desde su nacimiento, siendo para ello necesaria la articulación entre motivación,

educación, uso de información y financiamiento especializado como parte de la creación de un entorno en donde los nuevos negocios puedan ser vistos como espacios productivos que no nacen y desaparecen inmediatamente, sino como verdaderos dinamizadores de la economía del país gracias a que logran una sostenibilidad en el mediano y largo plazo. De ahí, en Ecuador es necesario que se propenda a crear las condiciones para que prevalezca el emprendimiento por oportunidad con altas dosis de innovación, lo cual permitirá el acceso a nuevos mercados, crecimiento de los negocios y generación de mayor empleo. Junto con esto es necesario un marco normativo claro, que fortalezca y apoye tanto a los emprendedores como a las instituciones que brindan soporte a este sector.

Las políticas de emprendimiento en el Ecuador han transitado desde la generalidad, con planes y políticas demasiado amplias, hacia lo específico, donde la creación de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación representa un avance importante. Sin embargo, el proceso de concretar los objetivos de la ley y mejorar el ecosistema emprendedor del Ecuador requiere de una acción conjunta, dentro de una lógica de gobernanza, entre el sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil y la academia. En esa línea, además, resulta fundamental una adecuada articulación horizontal y vertical dentro del Estado, complementar la coordinación con los institutos de los gobiernos locales, donde la implementación tome en cuenta la participación ciudadana en la co-producción de las políticas públicas.

Por último, es importante que se sigan consolidando iniciativas como las que viene impulsando la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación (AEI) en pro de tener, dentro del Ecuador, un ecosistema emprendedor que funcione, verdaderamente, bajo los principios y las características que están detrás de lo que se dice llamar sistema. Pues, aún se observan esfuerzos desarticulados entre actores públicos y privados, nacionales e internacionales que, para sumar y multiplicar esfuerzos pro consolidación de un verdadero ecosistema emprendedor, requieren

de directrices sustentadas en el enfoque y alcance de la sinergia que, bien implementadas, ayudarán a optimizar la inversión de recursos en servicios financieros y no financieros dirigidos a ayudar, en última instancia, a que los emprendedores desarrollen proyectos que sean sostenibles en el tiempo y, así, se conviertan en verdaderos dinamizadores de la producción y el empleo local y nacional.

Referencias

- Ács, Zoltán; Autio, Erkkó; Szerb, László. 2014. National Systems of Entrepreneurship: Measurement issues and policy implications. *Research Policy* 43: 476–494.
- Aguilar, Luis. 2020. Evolución de la disciplina de política pública y sus desafíos actuales. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 4(6): 37-51.
- Alba, Claudia. 2015. Modelo de Incubación de Empresas: Una Propuesta. *Revista PERSPECTIVAS*. No. 36. 65-90.
- Albornoz, María; Pérez, Isarelis. 2020: Researching public policy in the making: the Ecuadorian Law of Entrepreneurship and Innovation. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 1-18.
- Andía, Walter y Paucara, Elizabeth. 2013. Los planes de negocios y los proyectos de inversión: similitudes y diferencias. *Revista Industrial Data*. Vol. 16. No. 1. 80-84.
- Araque, Wilson. 2009. Perfil del emprendedor ecuatoriano. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Araque, Wilson; Argüello, Andrés; Rivera, Jairo. 2020. AEI Index 2019. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Araque, Wilson; Argüello, Andrés; Rivera, Jairo. 2019. Inclusión de la PyME dentro del proceso de cambio de la matriz productiva. En César Montúfar (Ed.), *Ecuador: balance de una década* (pp. 343-358). Quito: UASB-Ediciones La Tierra.
- Araque, Wilson; Rivera, Jairo. 2019. Políticas públicas para el emprendimiento y las PyME. En César Montúfar (Ed.), *Ecuador: balance de una década* (pp. 321-342). Quito: UASB-Ediciones La Tierra.
- Araque, Wilson. 2015. Emprendimiento en Ecuador. *Ekosnegocios*, 72-78.
- Dini, Marco; Stumpo, Giovanni. 2018. MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Santiago: CEPAL.
- CAF. 2013. Emprendimientos en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva. CAF.
- Domínguez, Rafael. 2016. Ethos emprendedores para el cambio de matriz productiva y ética del Buen Vivir. En Francisco Braña y otros (Eds.), *Buen vivir y cambio de la matriz productiva: reflexiones desde Ecuador* (pp. 215-261). Quito: Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS.
- El Telégrafo. (12 de marzo de 2020). BanEcuador ofrece créditos productivos para financiar vehículos. Obtenido de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/banecuator-creditos-productivos-transporte>
- Foro Económico Mundial. 2019. The Global Competitiveness Report. Geneva: WEF.
- García A. y García M. 2008. Reconocimiento de la oportunidad y emprendeduría de base tecnológica: modelo dinámico. *Revista Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. Vol. 14. N° 2. 109-125.
- Grupo Faro; Del Dicho al Hecho. (Abril de 2019). Informe de avance a la política pública de emprendimiento. Obtenido de <https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2019/04/Emprendimiento.pdf>
- Hirschman, Albert. 1981. La estrategia del desarrollo económico. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Jara, Irma. 2019. Colaboración ciudadana para la innovación y creación de valor público. Caso Ecuador. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 3(5): 22-32.
- Kantis, Hugo; Federico, Juan; Girandola, María. 2018. Tensiones y desafíos en la evaluación del impacto de las políticas de emprendimiento. Working paper PRODEM.
- Lahera, Eugenio. 2004. Política y políticas públicas. Santiago: CEPAL.
- Lahera, Eugenio. 1999. Introducción a las políticas públicas. Santiago: CEPAL.
- Larrea, Carlos; Araque, Wilson; Larrea, Ana; Rivera, Jairo. 2010. Quito. En Javier Oyarzábal (Ed.), *Desarrollo económico, economía social y actividad empresarial* (pp. 246-282). Madrid: FEDEA.
- Lasio, Virginia; Amaya, Adriana; Zambrano, Jack; Ordeñana, Xavier. 2020. Global Entrepreneurship Monitor Ecuador 2019-2020. Guayaquil: ESPOL.
- Lasio, Virginia y Zambrano, Jack. 2016. Financiamiento para emprendedores. Reporte Especial GEM ECUADOR. Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL).
- Lederman, Daniel, Julian Messina, Samuel Pienknagura y Jaime Rigolini. 2015. El Emprendimiento en América Latina: Muchas empresas y poca innovación. Washington: Banco Mundial.
- Observatorio de la PyME de la UASB-E, YABT y MIPRO. 2014. Informe sobre el análisis de la situación actual del emprendimiento: sus actores públicos y privados.

Observatorio de la PyME de la UASB-E, CTB y CONCOPE. 2011. Informe del programa de formación continua del talento humano en fomento productivo provincial.

Observatorio de la PyME de la UASB-E. 2019. AEI INDEX 2019.

OCDE; CAF. 2019. Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur.

OECD; CAF. 2019. América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur. París: OECD Publishing.

O'Toole, Laurence. 1993. Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucren a múltiples actores: una evaluación del campo. En Luis Aguilar (Ed.), La implementación de las políticas públicas (pp. 415-470). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Peters, Guy; Pierre, Jon. 2002. La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? Foro Internacional, XLII (169): 429-453.

Registro Oficial del Ecuador. Febrero de 2020. Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación.

Rivera, Jairo. 2019. Los fallos de implementación en las políticas públicas de desnutrición infantil en Ecuador. En César Montúfar (Ed.), Ecuador: balance de una década (pp. 297-320). Quito: UASB-Ediciones La Tierra.

Rivera, Jairo. 2019. Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica, entrevista a André-Noël Roth. Estudios De La Gestión: Revista Internacional De administración, (5), 223-229.

Roth, Andre. 2014. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sánchez, José y otros. 2012. La motivación y la intención emprendedora. INFAD Revista de Psicología. N°1-Vol.4. 521-531.

Sastre, Raquel. 2013. La motivación emprendedora y los factores que contribuyen con el éxito del emprendimiento. Ciencias Administrativas 1: 1-10.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic. 2008. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

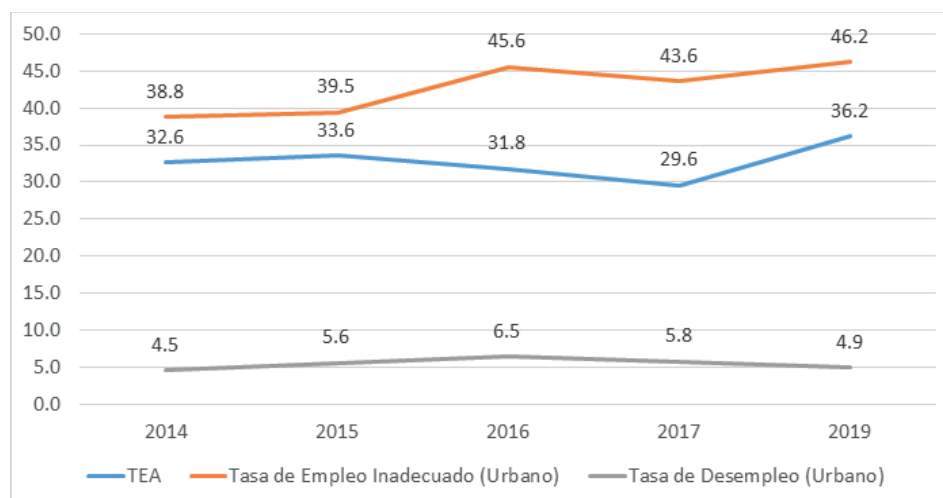


Gráfico 1

Fuente: GEM-INEC

Elaboración: los autores



Migrantes venezolanos en Perú: capital humano y trabajo decente, vulnerabilidades expuestas por el COVID-19

Venezuelan Migrants in Peru: Human Capital and Decent Work, Vulnerabilities Exposed by COVID-19

MIRZA MARVEL CEQUEA¹
VALENTINA GOMES HAENSEL SCHMITT²
AGNIESZKA EWA OLTER³
OSCAR EDUARDO MELO-VEGA ÁNGELES⁴

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación

Recibido: 24/10/2020

Revisado: 08/11/2020

Aceptado: 07/12/2020

Resumen

En la última década, la crisis económica y la situación política en Venezuela ha ocasionado el éxodo más grande en la historia reciente de América del Sur. En los países receptores, la vulnerabilidad y la precariedad ha afectado la vida personal y profesional de los migrantes. Sumado a los hechos, la pandemia del COVID-19 planteó a las sociedades y a sus gobiernos diversos retos y desafíos, además de ampliar las vulnerabilidades. Siendo el Perú el segundo país que más ha recibido los migrantes venezolanos, el presente artículo busca presentar las características del contexto vivencial de los migrantes, relacionados al capital humano, trabajo decente y las vulnerabilidades y soluciones presentadas durante la pandemia. El estudio es de tipo cualitativo, empleándose la técnica del análisis documental, centrado en los documentos y estudios referidos a los refugiados y migrantes venezolanos en el Perú tanto previos a la pandemia como en el contexto de esta, haciendo énfasis especial en los originados entre enero y septiembre de 2020. Los resultados apuntan hacia la necesidad de que la gestión pública esté orientada a identificación de las necesidades de migrantes, desplazados y refugiados, a fin de reducir sus vulnerabilidades, aprovechar el capital humano disponible y generar condiciones para el trabajo decente, como condiciones básicas para evitar y mitigar la pobreza y, por ende, alcanzar una sociedad más justa, equitativa y sostenible.

Palabras clave: Migrantes y refugiados, Trabajo decente, Capital humano, Vulnerabilidades, Integración

1 Docente en la Universidad de Piura (Perú). Doctora en Administración de Empresas por la Universidad Politécnica de Madrid, UPM, España. Maestría en Gerencia y Especialización en Operaciones y Producción, Universidad Nacional Experimental de Guayana, UNEG, Venezuela. Ingeniera Electricista, Universidad Nacional Experimental Politécnica "Antonio José de Sucre", UNEXPO, Venezuela. <https://orcid.org/0000-0002-6525-4760> E-mail: mirza.cequea@udep.edu.pe

2 Docente Investigadora en la Universidad de Lima (Perú). Doctora en Administración por la Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV - Brasil). Maestría y Licenciatura en Administración de la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil. Especialización en Economía en Economías Emergentes en el Programa Minerva - George Washington University (GWU) -, y Gobernanza, Gestión Pública y Políticas Públicas - FGV, CAF y GWU. Gestión Estratégica en el Tercer Sector en FIA/Universidad de São Paulo. <https://orcid.org/0000-0001-6996-0665> E-mail: vschmitt@ulima.edu.pe

3 Docente en la Universidad de Lima (Perú). Master en Relaciones Económicas Internacionales y Licenciada en Relaciones Internacionales con Especialidad en Comercio Exterior por la Cracow University of Economics (Polonia). <https://orcid.org/0000-0003-4235-8169> E-mail: aolter@ulima.edu.pe

4 Docente en la Universidad de Lima (Perú). Maestro en Administración y Dirección de Empresas por la EGADE Business School - Tecnológico de Monterrey, México. Master in Advanced Management Business, Yale University, Estados Unidos. Master Recherche en Économie et Gestion, Université de Bordeaux, Francia. Ingeniero Industrial, Universidad Yacambú, Venezuela. <https://orcid.org/0000-0003-1216-8831> E-mail: omelo@ulima.edu.pe

Cómo citar: Cequea, M.M., Schmitt, V. G. H., Olter, A. y Melo-Vega-Ángeles, O. (2020).

Migrantes venezolanos en Perú: capital humano y trabajo decente, vulnerabilidades expuestas por el COVID-19.

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 4(7), páginas 24-39.

Abstract

In the last decade, the economic crisis and the political situation in Venezuela has caused the largest exodus in recent history from South America. In receiving countries, vulnerability and precariousness have affected the personal and professional life of migrants. In addition to the facts, the COVID-19 pandemic posed various challenges and challenges for societies and their governments, in addition to expanding vulnerabilities. Peru being the second country that has received the most Venezuelan migrants, this article seeks to present the characteristics of the context experienced by migrants, related to human capital, decent work and the vulnerabilities and solutions presented during the pandemic. The study is qualitative, using the technique of documentary analysis, focused on documents and studies referring to Venezuelan refugees and migrants in Peru both prior to the pandemic and in its context, with special emphasis on those originated between January and September 2020. The results point to the need for public management to be oriented towards identifying the needs of migrants, displaced persons and refugees, in order to reduce vulnerabilities, take advantage of available human capital and generate decent working conditions, as basic conditions to avoid and mitigate poverty and, therefore, achieve a more just, equitable and sustainable society.

Keywords: Migrants and Refugees, Decent work, Human capital, Vulnerabilities, Integration

Introducción

En la última década, la crisis económica y la situación política en Venezuela ha llevado al país a una espiral de violencia, escasez de alimentos y servicios básicos e hiperinflación, y al aumento de la migración de sus ciudadanos y que ha sido calificada como el éxodo más grande en la historia reciente de la región (ACNUR, 2019; Blouin, 2019a; Eguren y Estrada, 2019; OIM, 2020) y calificada como una crisis económica y humanitaria de magnitud sin precedentes para un país que no está en guerra (IMF, 2020). La realidad de Venezuela ha hecho que sus ciudadanos dejasen de ser receptores de inmigrantes a abandonar en masa su país, buscando mejores condiciones de vida (Freitez, 2011; Heredia y Battistessa, 2018). Las motivaciones de la emigración han estado mediadas mayormente por factores económicos, sociales y políticos (Heredia y Battistessa, 2018; Koechlin et al., 2018).

Se estima que, entre 2008 y 2019, más de 3.7 millones de venezolanos han emigrado a diferentes destinos, siendo América del Sur el

principal por afinidades culturales y el idioma (ACNUR, 2019). En consecuencia, los países receptores han estado cada vez más sobrecargados y algunos llegando a un punto de saturación, causando un serio impacto social, cultural, demográfico, político y económico (ACNUR, 2019; Koechlin et al., 2018). El Perú ha sido el segundo país más importante de acogida de los migrantes y refugiados venezolanos (Koechlin et al., 2018), habiendo emigrado este país, de manera formal hasta el 2019 unas 850 mil personas (Migraciones, 2019), siendo que más de 482.500 han solicitado la condición de refugiado (ACNUR, 2020a). Ya para junio de 2020, se registraba que habían ingresado 1.299.952 ciudadanos venezolanos en el país (Migraciones, 2020). La mayoría de ellos han elegido a la capital peruana para vivir (BBVA, 2019), lo que representó el 25% del crecimiento del gasto privado en esa región, y contribuyó con 0.33 puntos porcentuales al crecimiento del PIB en 2018 (Asencios y Castellares, 2020).

En los países receptores, la vulnerabilidad y la precariedad que enfrentan los venezolanos están relacionadas con malas condiciones de vida, la explotación y el abuso laboral (Loayza, 2020), el acceso limitado a los servicios de salud y la reducción de las oportunidades educativas. Las consecuencias son múltiples, afectando tanto la vida personal y profesional de los migrantes, refugiados y personas desplazadas, como el contexto de la gestión de los lugares en que pasan a vivir. Esto pudiera ocasionar tensión y conflicto para aceptar la diversidad, y especialmente mostrar empatía, apertura, colaboración y tolerancia (Blouin, 2019b; Loayza, 2020; Mateo-Berganza, 2019), por esta razón, la integración requiere una ‘gestión’ social y política para que las migraciones masivas no generen problemas en el lugar de destino.

En 2020, adicionalmente a la realidad de vulnerabilidad a raíz de la crisis de Venezuela y el éxodo migratorio, se declaró la pandemia por COVID-19. En Latinoamérica, los primeros casos se presentaron al final de febrero (OMS, 2020) y, ante la aparición de los primeros casos, los países comenzaron a adoptar diferentes medidas buscando evitar los contagios (PNUD,

2020a). La pandemia trajo a las sociedades y a sus gobiernos retos y desafíos, que requirieron la búsqueda, diseño e implementación urgente de soluciones para proteger los ciudadanos.

El presente artículo busca examinar las características del contexto vivencial de los migrantes, relacionado con el capital humano y el trabajo decente, en el contexto de la pandemia por COVID-19. Se revisa el contexto social, económico y político para conocer cómo son integrados los refugiados y migrantes venezolanos en la sociedad peruana: 1) como fuerza laboral que contribuyen al desarrollo del país, 2) para aprovechar las capacidades y competencias del capital humano de estas personas, 3) para reducir las condiciones de vulnerabilidad de estos refugiados y migrantes, 4) para garantizar su inserción social en las comunidades y 5) para garantizar su inserción al mercado laboral en condiciones de trabajo decente.

Marco Teórico

Migración y Capital Humano

Las migraciones humanas han existido desde que el hombre apareció y se han generado numerosos trabajos de sus efectos en los lugares de acogida (Asencios y Castellares, 2020; Blouin, 2019b; da Silva y Gori, 2020; Mateo-Berganza, 2019). Los movimientos migratorios tienen causas explicativas dispares y heterogéneas que interaccionan siendo de origen geográfica, económica, personal, cultural y política (da Silva y Gori, 2020). Sin embargo, son los factores económicos los que más propician la migración (Heredia y Battistessa, 2018), por lo tanto, esta suele ser reflejo de la búsqueda para evitar la pobreza y el desempleo.

El proceso de migración involucra una diversidad de actores, tanto en la etapa de mudanza de local de residencia, como en la acomodación a una nueva realidad, por lo que las sociedades receptoras pueden facilitar la integración, pero también pueden ocasionar rechazo, discriminación, racismo y segregación de los migrantes (Castles & Miller, 2004; Blouin, 2019b; Devaku-

mar, et al. 2020; Kluge, et al. 2020; Loayza, 2020; Mateo-Berganza, 2019; Selee y Bolter, 2020). En todo caso, es el Estado el que define el enfoque, bien sea multicultural o de favorecimiento de la asimilación, al fomentar una cultura de aprovechamiento de la diversidad y moderar las actitudes de los nacionales en cuanto a la aceptación o rechazo a los migrantes. Además, la capacidad de resiliencia de los migrantes y refugiados juega un papel relevante para la integración (Blouin, 2019b; Ruiz, 2012).

Por otra parte, en la necesidad de integración de los migrantes, las redes de migración y diáspora son un componente importante, ya que una vez que comienzan a formarse, facilitan las transacciones económicas bilaterales al eliminar las barreras informativas y culturales entre los países de origen y de acogida (Eguren y Estrada, 2019; Koechlin et al., 2018; Rapoport, 2016). En tal sentido, la consecuencia principal de la migración es la diversidad cultural y la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras, por lo que los factores que los afectan tienen que ver con el estatus legal, el racismo, la ciudadanía y la identidad nacional (Castles y Miller, 2004; Koechlin et al., 2018; Mateo-Berganza, 2019). En el ámbito social, la heterogeneidad suele aumentar los niveles de tensión y de conflicto ya que, la diversidad implica mayores esfuerzos, en las esferas individuales y colectivas, especialmente en las habilidades de apertura, colaboración, empatía, tolerancia y resolución de conflictos (Blouin, 2019b; Mateo-Berganza, 2019).

La ampliación de la diversidad conduce a la búsqueda de alternativas integradoras y que permitan el dialogo entre los diferentes. En este escenario, los inmigrantes que traen consigo altos niveles de capital humano - profesionales calificados-, pueden moverse con más facilidad en los mercados laborales (Artuc et al., 2015; Cenci, 2017; Eguren y Estrada, 2019; Kazakis y Faggian, 2017; Rapoport, 2016). Ese fenómeno puede influir en cambios de la composición y diversificación de habilidades y en el crecimiento económico, en el origen y el destino (Artuc et al., 2015; Cenci, 2017; Faggian et al., 2017). Igualmente, la conexión entre migración y

carrera de individuos altamente educados es de alta relevancia, sea para los profesionales como para el desempeño de las regiones (Artuc et al., 2015; Cenci, 2017; Kazakis y Faggian, 2017).

En este sentido, la colaboración sinérgica entre una educación de calidad, estrategias de desarrollo de las necesidades de las personas y un buen sistema de protección social, contribuyen a la integración al mercado laboral y al aprovechamiento de las competencias de los migrantes (Blouin, 2019b; Cenci, 2017; Kazakis y Faggian, 2017). En síntesis, la educación es clave para la integración de los migrantes y su aceptación en la sociedad receptora; mientras mayor es el nivel educativo de los migrantes y refugiados, más rápida será la integración laboral, económica y cultural (UNESCO, 2019). Al integrar las personas, se reducen directa o indirectamente las vulnerabilidades a las que puedan estar expuestas.

Migración y Trabajo Decente

La temática del trabajo decente y las formas aceptables de trabajo son especialmente importantes cuando se estudia la migración y, el tema de los desplazados y refugiados (OIT, 2019). Con el término ‘trabajo decente’ se distingue el trabajo satisfactorio, digno y suficiente en calidad y cantidad (OIT, 1999). Además, se considera como la “ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana” (OIT, 1999). Asimismo, el trabajo productivo involucra la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección y el diálogo social, distinguiéndose cuatro dimensiones del trabajo decente (Soma-vía, 2014): 1) las características del trabajo y empleo, 2) la capacidad de poder ejercer los derechos laborales, 3) la seguridad laboral, y 4) la capacidad de representación y diálogo con los empleadores.

El concepto de trabajo decente es relevante, tanto por la preocupación y respeto a los trabajadores, como también para la sociedad y presumidamente para los negocios (Alzola, 2018; McCann y Fudge, 2017), así como para avanzar en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número

8 (McCann y Fudge, 2017). En la realidad de las migraciones, aspectos más fuertes de la normatividad y conexión entre la gobernanza y movimientos de derechos humanos, son necesarios para avanzar en las agendas de trabajo decente, sea en los países receptores o en los países de origen (Piper et al., 2017; McCann y Fudge, 2017). Sin embargo, migrantes y trabajadores de bajos ingresos suelen tener sus derechos reducidos, estatus socio-legales precarios y por términos estructurales, su ciudadanía es limitada, además, en la cotidianidad, el trabajo temporal de migrantes también puede generar situaciones análogas a la esclavitud moderna, sea por prácticas abusivas y explotadoras por parte de agencias de reclutamiento o de empleadores por el pago inferior al de mercado o el no pago por el trabajo, acoso físico y sexual o trabajo forzoso (Alzola, 2018; McCann y Fudge, 2017; Piper et al., 2017). Dicha realidad refleja lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha denominado ‘formas inaceptables de trabajo’ (McCann y Fudge, 2017), siendo los migrantes y trabajadores sin documentos los más expuestos a esta forma de vulnerabilidad (Piper et al., 2017).

Vulnerabilidades más expuestas por la pandemia por COVID-19

Las pandemias traen consigo consecuencias como miedos provenientes de la incertidumbre y de las situaciones de vulnerabilidad a las que son expuestos los ciudadanos (ACNUR, 2020b; Arbeláez-Campillo, et al. 2019; Devakumar, et al. 2020). Eso es aún más frecuente para aquellos ubicados en la base de la pirámide social y los grupos de riesgo, como migrantes y refugiados (ACNUR, 2020; Devakumar, et al. 2020; Kluge, et al. 2020). En situaciones de desastres, la vulnerabilidad incluye aquellas personas que no pueden acceder y utilizar los recursos estándar ofrecidos en las acciones de preparación y planificación, respuesta y recuperación (Ruiz, 2012; Wingate et al., 2007). Por otra parte, la vulnerabilidad es una situación que depende de la naturaleza de la emergencia y de factores como edad, clase, raza, pobreza, lengua, cultura, economía, así como sociales y psicológicos (Ruiz, 2012; Wingate et al., 2007).

En una pandemia, una persona que no es considerada vulnerable al inicio puede volverse vulnerable según la respuesta de las políticas públicas (Kluge et al., 2020; Ruiz, 2012; Wingate et al., 2007). Luego, las respuestas pueden afectar desproporcionadamente a las personas a los refugiados y migrantes que por lo general están en los estratos socioeconómicos más bajos y tienen acceso limitado a la atención médica o se desempeñan en trabajos precarios (Devakumar et al., 2020; Kluge et al., 2020; Setién y Sálleles, 2019).

En tal sentido, el esfuerzo hacia la protección de las poblaciones vulnerables involucra un fuerte enfoque en las necesidades de estas, con el fin de identificar cuáles son sus condiciones y necesidades particulares. El desafío para los administradores públicos radica en la definición, planeamiento, implementación y seguimiento de políticas públicas, ya que las soluciones exigen pensar en medidas con diferentes alcances (OPS, 2019; PNUD, 2020a; R4V, 2020). En el contexto específico de los migrantes, las consecuencias socioeconómicas afectan particularmente a los trabajadores migrantes y los refugiados que trabajan en la economía informal, con salarios bajos y excluidos de las medidas del trabajo decente y de la protección social (OIT, 2020a; OIT, 2020b).

Metodología

La metodología del presente estudio es cualitativa, empleándose la técnica del análisis documental, ya que se ajusta a la naturaleza del tema y del objetivo planteado, en cuanto a identificar la situación de los migrantes y refugiados venezolanos en el Perú antes y durante la pandemia por COVID-19. El análisis se centró en los documentos y estudios referidos a los refugiados y migrantes venezolanos en el Perú, tanto previos a la pandemia, como en el contexto de esta, haciendo énfasis especial en los originados entre enero y septiembre de 2020.

Asimismo, con la finalidad de cumplir con el propósito de este estudio, la búsqueda documental se enfocó en identificar declaraciones manifiestas y directas presentes en los documentos revisados para identificar unidades de texto-contexto con significación para el estudio, de acuer-

do con los criterios siguientes: 1) Migrantes y refugiados como fuerza laboral, 2) Capacidades y competencias del capital humano, 3) Condiciones de vulnerabilidad, 4) Inserción social en las comunidades de acogida, y 5) Inserción al mercado laboral en condiciones de trabajo decente. Las categorías de búsqueda, sus dimensiones y las palabras clave, empleadas para la búsqueda se encuentran en la tabla 1.

Se seleccionaron para el análisis 68 documentos en total, las fuentes documentales procedieron de: Organismos multilaterales (29), Instituciones privadas (1), Instituciones gubernamentales del Perú (3), e Investigadores y académicos (35). También se consideraron los que tratasen específicamente el caso venezolano en el título, en el resumen o en las palabras clave (20 documentos) y que tratasen de políticas públicas.

Resultados y discusión

Migración masiva venezolana en la América del Sur

Al inicio de la crisis migratoria de venezolanos, la mayoría de los países en la región adoptaron, marcos legislativos conformes o superiores a los estándares internacionales, incorporando la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 (Acosta et al., 2019; Blouin, 2019a). Sin embargo, frente a la llegada masiva de ciudadanos venezolanos, los Estados han optado principalmente por permisos de residencia especiales, de carácter temporal y basados, en la mayoría de los casos, en la discrecionalidad de las autoridades locales (Acosta et al., 2019; Selee y Bolter, 2020).

En el 2018, los países afectados por la migración venezolana, elaboraron un plan para atender en forma conjunta el problema, denominado *Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes* [RMRP], el cuál fue un 'plan operacional' de coordinación para responder a las necesidades de los venezolanos que se desplazaban para asegurar su inclusión social y económica en las comunidades de acogida (ACNUR, 2018b). En su contenido se señaló como uno de los cuatro ejes clave, la necesidad de la integra-

ción socioeconómica y cultural de los migrantes y en términos productivos, enfatizando como uno de los puntos prioritarios es la búsqueda de alternativas para la integración laboral y medidas de protección social. En tal sentido, la OIT (2019), por ejemplo, ha invertido 2 millones de dólares en intervenciones en Ecuador, Colombia y Perú, a fin de: 1. Recopilar datos sobre las habilidades existentes de los trabajadores venezolanos desplazados, para facilitar la inclusión en el mercado laboral; 2. Apoyar la creación de empresas dirigidas por migrantes y refugiados; 3. Generar campañas de concientización para promover la participación justa de los refugiados venezolanos en el mercado laboral; 4. Analizar las cadenas de valor e identificar el potencial para generar empleo en sectores específicos.

Sin embargo, con más de 5.000 llegadas diarias (ACNUR, 2018a), las capacidades de los lugares de acogida se visto sobrecargados, lo que ha incrementado el riesgo de xenofobia. Otro aspecto importante es que una gran cantidad de venezolanos estuvo en situación legal irregular, debido a factores como la falta de documentación [pasaporte o cédula de identidad], obstáculos administrativos, largos períodos de espera, y altos costos para tramitar una solicitud (ACNUR, 2018a). Al respecto, Blouin (2019a) señala que no se han discutido, entre los países latinoamericanos, las categorías para la protección y la garantía de derechos de las personas en movimiento.

La situación irregular de los migrantes y refugiados no les ha permitido el acceso a servicios ni ejercer sus derechos; por lo que muchos se han vuelto vulnerables a todas las formas de explotación y abuso, violencia y discriminación (ACNUR, 2018a; Koechlin et al., 2018; Loayza, 2020; OXFAM, 2019). En el Perú, se estima que uno de cada tres venezolanos ha sufrido experiencias de discriminación y violencia (Mendoza y Miranda, 2019).

La llegada masiva de los venezolanos al Perú

Entre las personas que eligieron el Perú como destino, se encontró que estas tuvieron dos grandes razones para hacer esta elección: 1. Mantene-

nían una relación familiar o amical previa en el país; 2. Algunos, en un primer momento, eligieron otro país, pero el Perú apareció como un país atractivo por el menor costo de vida (Koechlin et al., 2018). De los venezolanos que han emigrado a Perú, entre 2016 y 2019, el 75% ha ingresado al país con pasaporte vigente, y trabajaban en condiciones de desventaja, en cuanto al marco legal, condiciones laborales y seguridad (BBVA Research, 2019).

Según el estudio realizado por Migraciones (2020), al 30 de junio de 2020, permanecían en el Perú 793.169 venezolanos, de los cuales el 61% con edad entre 20 y 39 años, con jornadas laboral de 60 horas semanales, mientras que el Ingreso Promedio mensual de los trabajadores venezolanos es de S/ 1,116, siendo el del trabajador peruano de S/ 1,560 - proporcional al rango entre 300 a 400 dólares americanos. El perfil de la población predominante ha sido de personas en edades económicamente activas, la mayoría participa en actividades económicas y poseen una alta educación, siendo la búsqueda de empleo uno de los principales factores explicativos que impulsan la emigración (INEI, 2018).

Asimismo, la población migrante venezolana presentó un nivel educativo comparativamente superior a los promedios de la población local, constituyendo una oportunidad para el país receptor (BM, 2019). Con relación a las competencias de los refugiados y migrantes, esos tienen en promedio 13,4 de escolaridad a diferencia de los peruanos que registran 10,5 años, para la población que tiene 15 años o más (BBVA Research, 2019). Además, el 57% tiene estudios superiores, por lo que el aprovechamiento del potencial [capital humano] de los migrantes comienza con su integración y ha estimado que de implementarse las políticas adecuadas podría lograrse un incremento de la productividad laboral en un 3,2 % (BM, 2019a).

El marco regulatorio: desafíos para la migración y la garantía de derechos

A la llegada de los venezolanos al Perú, se encontraron con un contexto desafiante, con cambios en el marco regulatorio, que se agravó

por la superposición de mandatos y la falta de coordinación entre las instituciones pertinentes (Blouin y Button, 2018). Asimismo, el Estado peruano ha tenido una política migratoria cambiante desde 2017, marcada por dos momentos (Blouin, 2019b): 1. El primer momento caracterizado por la acogida a personas venezolanas, principalmente a través el mecanismo del Permiso Temporal de Permanencia [PTP]; 2. En un segundo momento, se pudo observar una etapa caracterizada por un mayor control con el requisito del pasaporte y la imposición de la visa humanitaria.

El PTP se convirtió en un imán de atracción de migrantes, y se verificó como la principal política de “integración” (Koechlin et al., 2018; Selee y Bolter, 2020), pues permitía a los venezolanos trabajar, firmar contratos y acceder a los servicios de salud y educación con vigencia de un año (Migraciones, 2020). Además, luego del vencimiento del PTP, los ciudadanos venezolanos podrían acceder a una categoría migratoria residente, pero para obtenerla, no se podría tener antecedentes penales policiales y sería necesario justificar las actividades económicas durante la vigencia del PTP (Acosta et al., 2019; Selee y Bolter, 2020). Sin embargo, este último requisito es particularmente difícil de cumplir para los ciudadanos venezolanos insertados en la economía informal (Acosta et al., 2019; Blouin, 2019b), realidad en la cual el están el 73% de los asalariados - peruanos y extranjeros – que trabajan en el país (OIT, 2020b).

Desde el inicio, la incorporación de los venezolanos desplazados en los mercados de trabajo ha dependido de varios factores: el capital humano, tener documentación suficiente que les posibilite ser contratados, redes de contacto, el capital social y las características del mercado laboral (Egurén y Estrada, 2019). Sin embargo, los vacíos en cuanto a la protección de los derechos a la educación, trabajo, y salud en el Perú, impidieron el amplio acceso a estos derechos por parte de la población migrante (Blouin, 2019b; Freier y Brauckmeyer, 2020). El resultado fue que a fines de 2019 casi la totalidad de los migrantes trabajadores dependientes no tenía contrato o estaba en condición de total informalidad

laboral (Migraciones, 2020).

La trampa de la informalidad: acceso a los servicios básicos y trabajo decente

Según estudio de la OXFAM (2019), la realidad de los venezolanos en el Perú está caracterizada por la ambivalencia ante el flujo de personas de: oscilación entre la comprensión, la solidaridad y la preocupación ante el racismo y la xenofobia; y la asociación de los inmigrantes con la inseguridad, el colapso de los servicios sociales y el deseo extendido de que las personas inmigrantes dejen el país cuanto antes. Además, se verifica las percepciones con relación a la migración, como la precarización del empleo, el ‘colapso de los servicios’, las carencias en la seguridad social, así como la asociación de la migración con la idea de inseguridad y delincuencia. Sin embargo, el estudio señala que muchas de estas preocupaciones son situaciones que ya existían previamente, por lo que la migración venezolana ha llegado a develar carencias y tendría que ser una oportunidad para que los gobiernos las atiendan de manera más decidida.

Ante a esta realidad de discriminación, informalidad y casos de estafa laboral (Koechlin et al., 2018; Loayza, 2020; Setién y Sálles, 2019), muchos venezolanos pasaron al autoempleo mediante trabajos informales impulsados por ellos mismos, o generando pequeñas empresas formales en su profesión, o desarrollando actividades ajenas a su formación (Koechlin et al., 2018). La informalidad, por general, ha sido reflejo de las necesidades de supervivencia, para poder conseguir dinero más rápidamente con el propósito de pagar sus gastos en el país receptor y para enviar remesas a su país de origen (Egurén y Estrada, 2019).

Con respecto a la salud, el Perú no tiene sistema de salud universal, pero tiene opción de seguro público con un acceso limitado para los migrantes, en que sólo aquellos con Carné de Extranjería - documento de residentes extranjeros - pueden acceder al Sistema Integral de Salud (SIS). Por lo tanto, el acceso está relacionado con el grado de estabilidad laboral de la persona migrante: mientras más reducida sea la inserción en el mercado formal, más se reduce la posibilidad de tener un seguro de salud que permita

acceder a servicios sanitarios públicos (Blouin, 2019b). Eso implica en qué, ni los migrantes irregulares, ni los que poseen PTP, ni los que tienen estatus de solicitante de refugio, puedan acceder al SIS (Freier y Brauckmeyer 2020; Selee y Bolter, 2020). Luego, las características de la condición migratoria y de inserción laboral, hacen que el acceso a la salud se vuelva casi imposible a los venezolanos en el Perú (Blouin, 2019b).

Finalmente, en cuanto a la ciudadanía, entendida como participación, el gran facilitador es el hecho de tener la condición de residente regular en el país, y una de las barreras que enfrentan los venezolanos es la cantidad de horas que le dedican al trabajo, y a su vez, (Setién y Sálles, 2019). Asimismo, aún persiste la idea de que todos los venezolanos son delincuentes, que vienen a quitarle el trabajo a los peruanos y por lo tanto hay que cerrarles las fronteras (BM, 2019b). Ante a los prejuicios y limitaciones, la Organización Internacional para las Migraciones (2019) ha verificado que: 1. Es falso que el ingreso masivo de venezolanos ha desplazado a trabajadores peruanos ocupados en empleos asalariados formales e informales; 2. No se puede comprobar que el ingreso masivo de venezolanos al mercado de trabajo ha generado una disminución de los salarios promedios en las actividades económicas formales e informales en las zonas urbanas; 3. Pasado el momento inicial del movimiento migratorio masivo, no existe la preferencia de los empleadores locales por contratar trabajadores venezolanos.

Migrantes y refugiados venezolanos en Perú en el Contexto del COVID-19

En términos sociales, la pandemia expuso aspectos no resueltos en muchos países latinoamericanos, como son los efectos diversos en la salud de los ciudadanos y grupos poblacionales, así como en las economías, la salud y la vida de los más vulnerables (CEPAL, 2020). La realidad ha expuesto fracturas sociales y políticas dentro de las comunidades, por lo que las respuestas afectan a los grupos marginados (Kluge et al., 2020). Por esta razón, los países más pobres, con sistemas de salud débiles son, a menudo, los

más afectados por los brotes de epidemias, y estos impactan de manera desproporcionada a las poblaciones que están menos preparadas para contener la propagación de los agentes patógenos (BM, 2020).

En los países miembros de la Comunidad Andina (CAN), realidad en que se inserta el Perú, el inicio de la pandemia estuvo marcado por el hecho de que la mayoría de los países de la región no habían invertido lo necesario en salud, por lo que la crisis de la pandemia empezó con deficiencias (CEPAL, 2020). Al respecto, la Organización Panamericana de la Salud [OPS], ha señalado la existencia de brechas importantes en el acceso de la población a los sistemas de salud, caracterizados por la precariedad, la coexistencia de modelos mixtos entre servicios públicos y privados, con una débil infraestructura sanitaria (OPS, 2019).

Anterior a la pandemia, los pronósticos de crecimiento económico en la región preveían un crecimiento de 1,3% para 2020; luego del inicio de la pandemia, sin embargo, se estimó una contracción de -1,8% del producto interno bruto regional, lo que podría llevar al aumento de diez puntos porcentuales en el desempleo en la región y que el número de personas en pobreza extrema podría aumentar de 67,4 a 90 millones (CEPAL, 2020). Ante esta realidad, han sido necesarias medidas gubernamentales para contrarrestar los negativos efectos económicos de la pandemia, como las medidas de contención social de protección de los grupos más vulnerables (BM, 2020; CEPAL, 2020).

En abril de 2020, los países miembros de la CAN suscribieron un compromiso para emprender esfuerzos conjuntos que contrarrestasen la propagación de la pandemia por el COVID-19 (CAN, 2020), entre las medidas tempranas estuvo: la activación de la cuarentena, restricciones de movilización y tránsito, lo cual ha retardado o evitado el colapso de los servicios de salud (CAN, 2020; Onrubia, 2020). Las medidas de confinamiento social han generado efectos en la educación, e trabajo, y la vida personal (CEPAL, 2020, Onrubia, 2020). En cuanto al trabajo, el confinamiento ha dejado por fuera a miles de trabajadores, tanto formales, como informa-

les, siendo estos últimos los más vulnerables por no contar con una capacidad de respuesta para paliar la crisis en un muy corto plazo; se estima que en América Latina los trabajadores informales hayan tenido una reducción en sus ingresos del 81% (OIT, 2020a).

También en el primero mes de declaración de la pandemia, se señaló la necesidad de una respuesta coordinada, por las implicaciones de la crisis humanitaria agravada por el COVID-19, instando a la comunidad internacional a aumentar su apoyo a los programas humanitarios, de protección e integración (ACNUR, 2020a; 2020b). La pandemia puso de manifiesto la precaria situación de los refugiados y migrantes venezolanos y de sus comunidades de acogida y la urgente necesidad de financiación para brindarles ayuda. En consecuencia, los gobiernos de la región han estado liderando y coordinando la respuesta a las necesidades de estas personas, pero se han visto desbordados poniendo en riesgo tanto el bienestar y la seguridad de los venezolanos, como de sus comunidades de acogida (ACNUR, 2020b).

En cuanto a las iniciativas de las instituciones internacionales y organismos multilaterales, estos manifestaron interés de brindar cooperación técnica no reembolsable para iniciativas relacionadas con la coyuntura global (CAN, 2020). Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, [BID], sugirió las transferencias de carácter temporal dirigidas a las familias, con un enfoque especial en el sector informal, ya que estas resultarían más perjudicadas (BID, 2020). Estas medidas han estado orientadas a que el gasto público atendiera las necesidades de la población, y especialmente de los vulnerables.

En el Perú, desde que el gobierno decretó en marzo la cuarentena, se ha implementado medidas para paliar las consecuencias económicas de sus connacionales más vulnerables con la asignación de ayudas monetarias para familias en situación de pobreza y pobreza extrema, y para trabajadores independientes. Se estimaba que al inicio de la pandemia cerca del 80% de las familias, independientemente de la nacionalidad, se encontraba en condición de vulnerabilidad (CEPAL, 2020). Sin embargo, estas ayudas fue-

ron extensivas solamente la población peruana, excluyendo a los refugiados y migrantes, quienes en su mayoría se mantenían de la economía informal y dependían de un ingreso diario (R4V, 2020). Adicionalmente, como muchos peruanos, también migrantes ya establecidos perdieron sus empleos y pasaron a la lista de personas vulnerables, lo que derivó en inseguridad alimentaria y económica.

La pandemia del COVID-19 y las vulnerabilidades expuestas

La pandemia y las medidas implementadas han puesto a la población venezolana en una situación de mayor desprotección y vulnerabilidad (Freier y Brauckmeyer, 2020). Una situación alarmante, fue que la mayoría de las personas refugiadas y migrantes en condición de vulnerabilidad se encontraban compartiendo a la misma vivienda o residiendo en albergues (Blouin, 2019b), en áreas con acceso limitado a servicios de agua potable, saneamiento e higiene, incrementando los riesgos de salud, el incremento de patologías preexistentes y el peligro de contagio por COVID-19 (ACNUR, 2020b; R4V, 2020). Muchos de los refugiados y migrantes venezolanos, no tenían ingresos suficientes para cubrir necesidades básicas y otros ni siquiera tenían alojamiento, por lo que, la pandemia incrementó la condición de vulnerabilidad (ACNUR, 2020b; Freier y Brauckmeyer, 2020; R4V, 2020).

De acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos [Human Rights Watch], para el 15 junio de 2020, ya decenas de miles de venezolanos habían regresado a su país en medio de la pandemia, a pesar de la catástrofe económica, política y humanitaria en Venezuela (HRW, 2020). Debido a la pérdida de sus ingresos, muchos de los refugiados y migrantes fueron expulsados o desalojados de sus lugares de habitación por no poder cubrir la renta, y al encontrarse sin dinero y la certeza de no poder comprar alimentos ni encontrar refugio para guarecerse en pleno invierno, y sometidos al riesgo de contagio, debieron emprender el regreso a su país (HRW, 2020).

Si bien, la crisis del sistema de salud venezolano ha impactado en la decisión de muchos por salir de su país, los migrantes venezolanos enfrentan obstáculos en la satisfacción de su dere-

cho a la salud en el Perú (Ganoza, 2019). Pasados los primeros meses de la pandemia, los migrantes venezolanos en condición de vulnerabilidad no habían sido incluidos expresamente en las medidas de apoyo económico y las coordinaciones para un apoyo significativo por parte de la comunidad internacional han tomado más tiempo de lo previsto (Freier y Brauckmeyer, 2020). Además, esta situación fue más grave para ellos por condiciones de vida inadecuadas y la falta de acceso a servicios básicos como el agua, el saneamiento y la nutrición (OIM, 2020).

Ante a tal contexto, la OIT ha realizado intervenciones para promover la cohesión social en las comunidades de acogida, visibilizando la contribución de las y los trabajadores venezolanos en la mitigación de la COVID-19, especialmente en el sector de la salud y otras actividades esenciales, mediante la prestación de asistencia técnica a sus países participantes, incluyendo a los ministerios de trabajo (OIT, 2020b). Asimismo, ha promovido junto al PNUD, una estrategia regional para la integración socioeconómica de personas refugiadas y migrantes venezolanas, la cual se ha adaptado para responder a los retos emergentes y focalizado en aquellos que han sido más afectados por las medidas de distanciamiento social. En tal sentido, en agosto de 2020, el gobierno del Perú, en el marco de las medidas de la respuesta de Emergencia Sanitaria, estableció un mecanismo para que profesionales de la salud venezolanos, con títulos apostillados o legalizados, pudiesen trabajar en los servicios presenciales y sumarse a los equipos de respuesta a la COVID-19, siempre y cuando cumplieren con los requisitos establecidos por el país para el ejercicio de sus profesiones (ACNUR, 2020c).

No obstante, la situación de la población más vulnerable ante la crisis sanitaria fue abordada pasados seis meses de la declaración de la pandemia. En septiembre de 2020, la OIM y la OPS firmaron un acuerdo para mejorar la salud de 70 millones de migrantes en las Américas, con el fin de realizar acciones coordinadas para apoyar a los países de las Américas en el abordaje de salud y migración, considerando las necesidades específicas en las políticas durante y después de la pandemia (OIM, 2020). Asimismo, represen-

tantes del sector privado y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se unieron para ayudar a los refugiados y migrantes venezolanos afectados por el coronavirus, proporcionándoles canastas de comida, partiendo de la idea que los derechos humanos son para todos en todas partes.

Con relación al ámbito laboral, la OIT ha señalado que previo a la crisis económica provocada por el COVID-19, los refugiados y los trabajadores migrantes eran peor remunerados que los trabajadores nacionales, y por lo tanto más vulnerables (OIT, 2020b), lo que representaba una condición de trabajo no decente. Por otro lado, durante la pandemia, han aumentado los episodios de discriminación, xenofobia y estigmatización contra esta población, lo que redujo aún más la capacidad de integración en las comunidades en las cuales los migrantes y refugiados residen. Esa tendencia, sumada a la dificultad de acceder a los servicios públicos, trabajo decente y contar con medios de vida, no solo han puesto en riesgo el desarrollo socioeconómico, sino también la cohesión social, e incluso la paz la región (OIT, 2020b).

En síntesis, de acuerdo a la revisión de la literatura realizada se puede afirmar que: a) los migrantes y refugiados presentan condiciones de vulnerabilidad, la cual puede verse reducida mediante la integración económica, legal, cultural y social, b) la mayoría de estas personas poseen un capital humano elevado dado su nivel educativo, que puede ser aprovechado para aumentar la productividad y el desarrollo económico del país, c) es posible aprovechar su capital humano y facilitar su integración, mediante condiciones de trabajo decente, y d) la integración permitirá que estas personas tengan un espacio en la sociedad, sujetos a deberes y derechos, es decir, ejercer la ciudadanía. La figura 1 presenta el marco conceptual del presente estudio, mediante un mapa relacional entre las categorías.

Conclusiones

De acuerdo con el propósito general de este estudio que se planteó de examinar las características del contexto vivencial de los migrantes, relacionado con el capital humano y el tra-

bajo decente, en el contexto de la pandemia por COVID-19. Se verificó que los migrantes están insertados en su mayoría en la economía informal y trabajan en condiciones de desventaja, en cuanto al marco legal, condiciones laborales y seguridad. Luego, la vulnerabilidad de los migrantes venezolanos está altamente relacionada con su condición migratoria y su condición de empleo (Freier y Brauckmeyer 2020).

En cuanto a la integración, persiste una percepción negativa hacia los refugiados y migrantes y a los prejuicios existentes, lo que dificulta su integración plena a la sociedad de acogida y extender las redes de apoyo. Además, los procesos de inclusión están muy vinculados a la posibilidad de la regularización migratoria, el reconocimiento de la condición de refugiado (Blouin, 2019b). Sin embargo, la pandemia por el COVID-19 ha limitado tanto los procesos de integración como de inclusión de los venezolanos en el contexto socioeconómico peruano.

Las condiciones de vulnerabilidad a que están expuestos los migrantes y refugiados en dicho contexto están relacionadas con: a) la posibilidad de regularización legal de su permanencia en el país y las barreras administrativas; b) la susceptibilidad a las diferentes formas de explotación y abuso, violencia, discriminación y acoso; y c) el limitado acceso a los servicios básicos y esenciales. Esta situación irregular, o la existencia de varios legales, les deja sin derechos ni acceso a servicios esenciales (Blouin, 2019b) y, por lo tanto, con la posibilidad limitada de mantenimiento de una condición de vida digna y decente.

Con relación al capital humano, las capacidades y competencias de los refugiados y migrantes, se verifica que ese constituye una oportunidad para la sociedad receptora, puesto el potencial de contribución para el desarrollo socioeconómico de los países de acogida y, por ende, de elevación de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto (Cenci, 2017; Kazakis y Faggian, 2017; UNESCO, 2019). Además, la presencia de los refugiados y representan una oportunidad económica, que depende de la adaptación de políticas e instituciones públicas que faciliten los procesos de integración a la sociedad y economía nacional (BM, 2019).

En cuanto a la inserción al mercado laboral en condiciones de trabajo decente, la mayoría de los refugiados y migrantes trabajan en condiciones de desventaja, en cuanto al marco legal, condiciones laborales y seguridad. La evidencia de la precarización del trabajo de estos individuos se presenta como un reto a los gestores públicos y privados en la búsqueda por lograr condiciones favorables para el garantizar sus derechos y el ejercicio de la ciudadanía.

Finalmente, la pandemia del COVID-19 expuso aún más las vulnerabilidades de los refugiados y migrantes venezolanos en Perú. Por lo que, se evidenció la necesidad de cambios estructurales (Freier y Brauckmeyer, 2020) y de generación de acciones coordinadas en la elaboración de estrategias y políticas más efectivas, orientadas a la prevención, mitigación y superación de la vulnerabilidad de estas personas para el beneficio de la sociedad en general con una visión a corto, mediano y largo plazo.

Debido a que en este estudio se examinaron aspectos sociales relativos al capital humano y el trabajo decente, como vehículos para reducir las vulnerabilidades y facilitar la integración de los migrantes y refugiados, y no se trataron aspectos económicos, como por ejemplo la bancarización, ni aspectos culturales, como la interculturalidad y la multiculturalidad, estos temas quedan abiertos a futuras investigaciones. Igualmente, las limitaciones propias del análisis documental pueden ser allanadas con la realización de estudios de tipo mixto, que permita una aproximación holística del problema.

Referencias

- ACNUR. (2018a). Informe anual 2018. https://eacnur.org/files/reports/file/informe_anual_2018_uv.pdf
- ACNUR. (2018b). Se lanza Plan de Emergencia para refugiados y migrantes de Venezuela. <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/12/5c13bcf14/se-lanza-plan-de-emergencia-para-refugiados-y-migrantes-de-venezuela.html>
- ACNUR. (2019). Situación en Venezuela. <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- ACNUR. (2020a). Las personas desplazadas necesitan de manera urgente ayuda y acceso a las redes de seguridad social

- en medio del grave impacto del coronavirus. <https://cutt.ly/6yK4YsZ>
- ACNUR. (2020b). Refugiados y migrantes de Venezuela durante la Crisis del COVID-19: según aumentan las necesidades, son esenciales más medidas inclusivas y ayuda. <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/4/5e848b214/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-durante-la-crisis-del-covid-19-segun.html>
- ACNUR. (2020c). Profesionales de la salud solicitantes de la condición de refugiado, refugiados y migrantes en la respuesta a la COVID-19 en Perú. <https://www.acnur.org/profesionales-de-la-salud-solicitantes-de-la-condicion-de-refugiado-refugiados.html>
- Acosta, D.; Blouin, C.; Freier, L. F. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. Documentos de Trabajo, 3. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf
- Alzola, M. (2018). Decent Work: The Moral Status of Labor in Human Resource Management. *J Bus Ethics*, 147:835–853. DOI: 10.1007/s10551-017-3507-5
- Arbeláez-Campillo, D., Dudareva, M., y Rojas-Bahamón, M. (2019). Las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado. *Cuestiones políticas*, 36 (63), 134-150. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/31528>
- Artuc, E., Docquier, F., Özden, Ç., y Parsons, C. (2015). A Global Assessment of Human Capital Mobility: The Role of Non-OECD Destinations. *World Development*, 65, 6-26. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.04.004>
- Asencios, R; Castellares, R. (2020). The Impact of Venezuelan Immigration on Employment and Wages: the Peruvian Case. DT. N°. 2020-002. Serie de Documentos de Trabajo, Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2020/documento-de-trabajo-002-2020.pdf>
- BID. (2020). Políticas para combatir la pandemia. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020. Coordinado por: Nuguer, Victoria; Powell, Andrew. <http://dx.doi.org/10.18235/0002284>
- BM. (2019a). La migración venezolana puede impulsar la productividad y el crecimiento económico del Perú. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/11/26/migracion-venezolana-peru>
- BM. (2019b). Migración venezolana: 4.500 kilómetros entre el abandono y la oportunidad. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/11/26/migracion-venezolana-4500-kilometros-entre-el-abandono-y-la-oportunidad#:~:text=Mitos%20y%20realidades&text=Ya%20son%20unos%20870.000%20los,potencial%20para%20impulsar%20nuevas%20oportunidades.>
- BM. (2020). La enfermedad por coronavirus pone de relieve la necesidad de fortalecer los sistemas de fortalecer los sistemas de salud, 05 de marzo de 2020. <https://blogs.worldbank.org/es/voces/el-coronavirus-resalta-la-necesidad-de-fortalecer-los-sistemas-de-salud>
- BBVA. (2019). Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos. <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>
- Blouin, C.; Button, E. (2018). Addressing overlapping migratory categories within new patterns of mobility in Peru. *Anti Trafficking Review*, 11, 69-84. <https://doi.org/10.14197/atr.201218115>
- Blouin, C. (2019a). Antes de la llegada: migración (forzada) de personas venezolanas. In: Blouin, C. Después de la llegada: realidades de la migración venezolana. Lima (Perú): Themis-PUCP. p. 13-22
- Blouin, C. (Coord.). (2019b). Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión, Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF.
- Castles, S. y Miller, M. (2004). La Era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno. México D.F. México. Editorial: Miguel Ángel Porrúa.
- Cenci, A. (2017). A qualitative viewpoint on the Southern euro-zone highly skilled labour mobility in the metropolitan area of Copenhagen in times of crisis and austerity. *Mobilities*, 13 (4), 551-568. DOI: 10.1080/17450101.2017.1383665
- CEPAL. (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf
- CAN. (2020). Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del coronavirus (COVID-19). <https://bit.ly/3bZafO0>
- da Silva, L & Gori, A. (2020). Socioeconomic Dynamics and Migrations: The Brazilian Experience In The 2000s. *Economía Coyuntural, Revista de temas de perspectivas y coyuntura*, 5(1), 1-35. <https://ideas.repec.org/a/grm/ecoyun/202001.html>
- Devakumar, D., Shannon, G., Bhopal, S. S., Abubakar, I. (2020). Racism and discrimination in COVID-19 responses. *The Lancet*, 395, (10231), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30792-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30792-3).

- Eguren, J.; Estrada, C. (2019). Análisis comparativo y transversal de la migración venezolana en Iberoamérica. In: Koechlin, J.; Eguren, J. (2018). El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración, Colección OBIMID, 4. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/34430>
- Faggian, A.; Rajbhandari, I.; Dotzel, K. (2017). The interregional migration of human capital and its regional consequences: a review. *Regional Studies*, 51 (1), 128–143. DOI: 10.1080/00343404.2016.1263388
- Freier, L. y Brauckmeyer, G. (2020). Migrantes venezolanos y COVID-19: impacto de la cuarentena y propuestas para la reapertura. In: Por una nueva convivencia. La sociedad peruana en tiempos del COVID-19: escenarios, propuestas de políticas y acción pública. Burga, M.; Portocarrero, F.; Panfichi, A. (Coordinadores). Lima (Perú): Fondo Editorial PUCP. P. 41-56.
- Freitez, A. (2011). La emigración desde Venezuela durante la última década. *Revista temas de coyuntura*, 63. 11-38. <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temasde-coyuntura/article/view/1048>
- Ganoza, C. S. G. (2019). El derecho a la salud de las personas migrantes: un análisis a partir de los derechos humanos. In: Blouin, C. Después de la llegada: realidades de la migración venezolana. Lima (Perú): Themis-PUCP. p. 147 - 171.
- Heredia, J. y Battistessa, D. (2018). Nueva realidad migratoria venezolana. *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 12 (1). 15-46. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6833189>
- Human Rights Watch [HRW]. (2020). Varados en la frontera venezolana con la amenaza de Covid-19. <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/varados-en-la-frontera-venezolana-con-la-amenaza-de-covid-19>
- IMF, International Monetary Fund (2020). World economic outlook (International Monetary Fund). Apr 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- INEI. (2018). Características sociodemográficas de la población venezolana censada en el año 2017. Lima, octubre 2018. <https://les/Est/Li b1577/Libro02.pdf>
- Kazakis, P. y Faggian, A. (2017). Mobility, education, and labor market outcomes for U.S. graduates: Is selectivity important? *Ann Reg Sci*, 59. 731–758. DOI 10.1007/s00168-016-0773-6
- Kluge, H. H. P., Jakab, Z., Bartovic, J., D'Anna, V., Severoni, S. (2020). Refugee and migrant health in the COVID-19 response. *The Lancet*, 395(10232). 1237-1239, DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30791-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30791-1)
- Koechlin, J.; Vega, E.; Solórzano, X. (2018). Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado. In: Koechlin, J.; Eguren, J. (2018). El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración Colección OBIMID, volumen N.º 4.
- Loayza, J. (2020). Inmigración venezolana y estigmatización laboral en el Perú. *Investigaciones sociales*, 23 (43), 179-192 DOI: <http://dx.doi.org/10.15381/is.v23i43.18492>
- McCann, D. y Fudge, J. (2017). Unacceptable Forms of Work: A Multidimensional Model. *International Labour Review*, 156(2). 147-184. <https://doi.org/10.1111/ilr.12002>
- Mateo-Berganza, M. (2019). El futuro ya está aquí. Capítulo 1, en: *El futuro ya está aquí: Habilidades transversales de América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Banco Interamericano de Desarrollo. M. Mateo y G. Rucci (Editores). 11-38. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001950>
- Mendoza, W. y Miranda, J. (2019). La inmigración venezolana en el Perú: desafíos y oportunidades desde la perspectiva de la salud. *Rev Peru Med Exp Salud Pública*, 36(3), 497-503. Doi: <http://dx.doi.org/10.17843/rpmesp.2019.363.4729>
- Migraciones. (2019). Características sociodemográficas de ciudadanos venezolanos que tramitaron su permiso temporal de permanencia-PTP- en el Perú, 2017-2018. Superintendencia Nacional de Migraciones. <https://www.migraciones.gob.pe/estadisticas/Informe-Estadistico-Ciudadanos-Venezolanos-2018.pdf>
- Migraciones. (2020). Características sociodemográficas de la migración venezolana en el Perú, 2017-2018. Superintendencia Nacional de Migraciones. https://www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/publicaciones/Informe_Socio-dem_2020_06.pdf
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2019). Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura. <https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/IMPACTOINM2019OIM.pdf>
- OIM. (2020). OPS y OIM firman acuerdo para mejorar la salud de 70 millones de migrantes en las Américas. <https://www.iom.int/es/news/ops-y-oim-firman-acuerdo-para-mejorar-la-salud-de-70-millones-de-migrantes-en-las-americas>
- OIT. (1999): Trabajo decente, Memoria del Director General, Conferencia Inter- nacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- OIT. (2016). El acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo. Servicio de Migraciones Laborales, Ginebra, 2016. https://protrav/migrant/documents/meetingdocument/wcms_491778.pdf
- OIT. (2019). Migración laboral: OIT lanza programa en respuesta a la situación de migrantes y refugiados venezolanos. https://cas/sala-de-prensa/WCMS_697195/langen/index.htm

- OIT. (2020a). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf
- OIT. (2020b). Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19. Reseña de políticas, mayo 2020. https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_745540/lang--es/index.htm
- OMS. (2020). Enfermedad por el Coronavirus (COVID-19). <https://www.paho.org/es/temas/coronavirus/enfermedad-por-coronavirus-covid-19>
- ONU. (2020). Noticias: Perú y la ONU se alían para ayudar a los refugiados y migrantes venezolanos afectados por el coronavirus. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473012>
- Onrubia, J. (2020). Crisis económica en tiempos del COVID-19: La hora de la política fiscal y de la gestión pública. *ICEI Papers*, 6. <https://eprints.ucm.es/60033/>
- OPS. (2019). Indicadores básicos 2019: tendencias de la salud en las Américas, Washington, D.C. <https://bit.ly/3gmCWYz>
- OXFAM (2019). Sí, pero no aquí: percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú. Informe de investigación de OXFAM. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620890/bp-si-pero-no-aqui-251019-es.pdf?sequence=8&isAllowed=y>
- Piper, N.; Rosewarne, S.; Withers, M. (2017). Migrant Precarity in Asia: ‘Net-works of Labour Activism’ for a Rights-based Governance of Migration. *Development and Change*, 48(5), 1089–1110. <https://doi.org/10.1111/dech.12337>
- PNUD. (2020a). *COVID 19*. Serie de Documentos de Política Pública: Introducción. Marzo 2020. <https://bit.ly/2zrhS2z>
- PNUD. (2020b). *Respuesta del PNUD COVID-19 por país*. Mayo 2020. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/coronavirus/undp-response-by-country.html>
- R4V (2020). Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020 - Revisión (COVID-19) [ES]. <https://r4v.info/es/documents/details/77581>
- Rapoport, H. (2016). Migration and Globalization: What’s in it for Developing Countries? IZA DP No. 10109. 1-24. <http://ftp.iza.org/dp10109.pdf>
- Ruiz, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 77, 63-74. <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n77/n77a6.pdf>
- Selee, A. y Bolter, J. (2020). Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense. Migration Policy Institute (MPI). <https://www.migrationpolicy.org/research/respuestas-de-america-latina-y-el-caribe-migracion-venezolana-nicaraguense>
- Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 17(29), 67-72. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11496>
- Setién, I. y Salleres, X. (2019). El proceso de integración social de la migración venezolana en el Perú. In: Blouin, C. Después de la llegada: realidades de la migración venezolana. Lima (Perú): Themis-PUCP. p. 83-101.
- Somavía, J. (2014). El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2014. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_380833.pdf
- UNESCO. (2019). Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros. Informe de seguimiento de la educación en el mundo. <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Informe%20de%20seguimiento%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20el%20mundo,%202019.pdf>
- Vazquez-Rowe, I.; Gandolfi, A. (2020). Peruvian efforts to contain COVID-19 fail to protect vulnerable population groups. *Public Health in Practice* 1 (2020) 100020. <https://doi.org/10.1016/j.puhip.2020.100020>
- Wingate, M., Perry, E., Campbell, P., David, P., y Weist, E. (2007). Identifying and protecting vulnerable populations in public health emergencies: addressing gaps in education and training. *Public health reports*, 122(3), 422–426. <https://doi.org/10.1177/003335490712200319>

Tabla 1. Criterios para el análisis documental: categorías, dimensiones y palabras clave

Categorías	Dimensiones	Palabras clave
Capital humano <i>Capacidad humana</i> que incluye habilidades humanas y lo que estas pueden producir, en consecuencia, la educación hace que la persona sea más eficiente en la producción de bienes, entonces su mejoramiento puede agregar valor y generar cambio social y cambio económico (Sen, 1998).	<i>Nivel educativo</i> <i>Experiencia laboral</i> <i>Nivel de entrenamiento</i> <i>Capacidades y competencias</i>	Habilidades y destrezas Capacidades y competencias, Productividad, Formación, Fuerza laboral
Vulnerabilidad “Condición multidimensional, que, si bien se asocia de alguna manera con la pobreza, implica la afectación objetiva de un conjunto más amplio de aspectos de la vida social, materiales, ambientales y relacionales, de los cuales es necesario dar cuenta”. (Ruiz, 2012, 70)	<i>Económica</i> <i>Social</i> <i>Legal</i>	Pobreza Ingresos precarios No bancarización Exclusión Discriminación Xenofobia Violencia Condición migratoria Falta de identificación Falta de documentos Condición del empleo
Trabajo decente Condiciones de trabajo decente “ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana”. (OIT, 1999)	<i>Trabajo productivo</i> <i>Remuneración justa</i> <i>Respeto a la dignidad humana</i> <i>Condiciones de equidad</i> <i>Contrato laboral</i> <i>Seguridad laboral</i>	Características del trabajo Capacidad ejercer los derechos laborales, Capacidad de representación y diálogo con los empleadores.
Integración Proceso en el que migrantes y refugiados se vuelven parte de la sociedad de acogida (Blouin, 2019b)	<i>Redes de apoyo</i> <i>Resiliencia</i> <i>Acceso a servicios de salud</i> <i>Acceso a servicios básicos</i> <i>Recreación</i>	Permanencia legal Bancarización Ejercicio de la ciudadanía

Fuente: elaborado por los autores

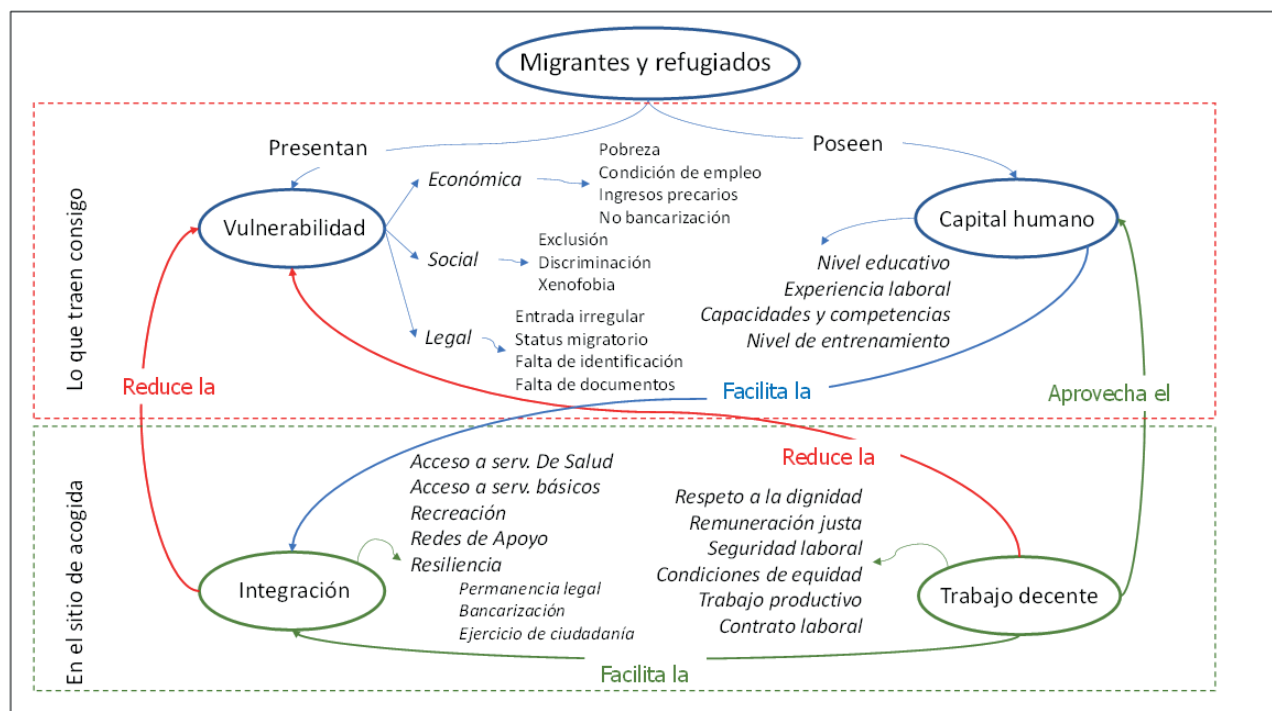


Figura 1

Mapa relacional del estudio: Migrantes y refugiados venezolanos en el Perú

Fuente: Elaborado por los autores



Una Introducción al Impacto de las Tecnologías Disruptivas en la Administración Pública de las Sociedades Democráticas

An Introduction to the Impact of Disruptive Technologies on the Public Administration of Democratic Societies

DAVID ARELLANO GAULT¹
GABRIEL STEPHAN ROJAS²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 30/10/2020

Revisado: 16/11/2020

Aceptado: 07/12/2020

Resumen

La disrupción tecnológica es constante y ocurre dentro de un contexto social dinámico. Por ello, las transformaciones que generan las tecnologías impactan críticamente en asuntos sociales y políticos de suma importancia. Este artículo busca comprender estos impactos, de una manera preliminar, a partir de dos ejemplos. El primero versa sobre los mecanismos de control impuestos por el gobierno de Corea del Sur con el uso de los circuitos cerrados de televisión junto con las aplicaciones de rastreo para identificar personas contagiadas de coronavirus en 2020. El segundo es un estudio experimental sobre el uso de *smart contracts* aplicados en procesos de contratación pública. En ambos casos, se exponen las promesas y ventajas de las tecnologías, así como las tensiones y problemas que surgen de su aplicación. Dos retos para los gobiernos de sociedades plurales se enfatizan: las pretensiones de objetividad y completitud que el discurso de diversas tecnologías de este tipo parece asumir. Ello en contra de la importancia de la deliberación, diversidad y heterogeneidad valorativa, supuestos críticos de gobierno y gobernanza de toda sociedad democrática.

Palabras clave: tecnologías disruptivas, axiomas de la democracia, smart contracts, sistemas de control por internet

Abstract

Technological disruption is constant and occurs within a dynamic social context. For this reason, the transformations generated by technologies have a critical impact on social and political issues of great importance. This article seeks to understand these impacts, in a preliminary way, using two examples. The first deals with the control mechanisms imposed by the South Korean government with the use of closed-circuit television together with tracking applications to identify people infected with coronavirus in 2020. The second is an experimental study on the use of smart contracts applied in public procurement processes. In both cases, the promises and benefits of the technologies are exposed, as well as the tensions and problems that arise from their application. Two challenges for the governments of plural societies are emphasized: the claims of objectivity and completeness that the discourse of various technologies of this type seems to assume. This goes against the importance of deliberation, diversity and value heterogeneity, critical assumptions of government and governance of any democratic society.

Key words: disruptive technologies, axioms of democracy, smart contracts, internet control systems.

1 Licenciatura en Administración de Empresas - Universidad Tecnológica de México. Maestría en Administración Pública-CIDE. Doctor en Administración Pública- Universidad de Colorado, Estados Unidos. Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México. E-mail: david.arellano@cide.edu

2 Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad La Salle. Maestría en Administración y Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Profesor asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México. E-mail: gabriel.rojas@cide.edu

Cómo citar: Arellano Gault, D. (2020) y Rojas G, (2020).

Una Introducción al Impacto de las Tecnologías Disruptivas en la Administración Pública de las Sociedades Democráticas.

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 4(7), páginas 40-53.

Introducción

La disrupción tecnológica es constante, los cambios tecnológicos ocurren permanentemente. Sin embargo, el cambio no es lineal pues se puede hablar de al menos dos tipos: el continuo que consiste en la mejora marginal de las capacidades de tecnologías previamente existentes, sin que el usuario requiera desarrollar nuevas capacidades; y el disruptivo, que es un cambio significativo que implica el desarrollo y aprendizaje de nuevos conocimientos o habilidades para el uso de la tecnología. Estos cambios no sólo irrumpen en el ámbito técnico (Kurzweil, 2005), en el económico (Degryse, 2019; Obolensky, Alvina, Rozenberg, Rentschler, Avner, Hallegate, 2019), sino también en el político (Sandel, 2007, Fukuyama, 2002). En el caso de este artículo importa en particular el impacto que tiene y tendrá en la acción gubernamental y en las políticas públicas (Oszlak, 2020).

¿Por qué es importante hablar del impacto que esta disrupción tendrá en la administración y políticas públicas? El argumento central del artículo está en enfatizar las consecuencias adversas que, *ceteris paribus*, estas tecnologías pueden tener sobre principios sustantivos de cualquier democracia plural. En particular, se enfatizan dos de estos. El primero es denominado principio de la incertidumbre que significa que no existe un monopolio de la verdad, por lo que ningún agente social se pueda adjudicar tener la única solución (Innerarity, 2020). El segundo es que, por esta razón, una sociedad plural basa sus decisiones en un proceso racional, pero limitado, que implica un constante proceso de aprendizaje, debate y deliberación entre grupos diferentes. Proceso de racionalidad limitada como mecanismo no infalible pero legítimo para decidir sobre los problemas públicos (Lasswell, 1971). En una sociedad plural, por tanto, no es posible el monopolio de la verdad y la racionalidad de los actores sociales y políticos siempre es limitado y por lo tanto, no hay mecanismo o técnica que pueda prometer completitud u objetividad, sin caer en proposiciones autoritarias (Pressman y Wildavsky, 1973, Lindblom, 1990, Arrow, 1963, Arellano y Blanco, 2013).

Este artículo reflexiona sobre el impacto de las tecnologías disruptivas en el ejercicio gubernamental en sociedades democráticas contemporáneas, a partir de dos ejemplos, con el fin de ofrecer algunas lecciones sobre el tipo de acciones e ideas a debatir para dirigir el desarrollo de estas tecnologías disruptivas en y desde las organizaciones gubernamentales. El artículo está dividido en cuatro secciones. La primera presenta el ejemplo del monitoreo que ejerce el gobierno de Corea del Sur, donde combina el uso de sistemas de cámaras de circuito cerrado con la vigilancia a través del internet para la gestión de la pandemia de *coronavirus*.

En la segunda, se expone un estudio experimental, desarrollado por los autores, sobre las implicaciones del *blockchain* —en contratos inteligentes—, aplicado en contratación de obra pública.

En la tercera sección, a partir de las lecciones que otorgan los dos ejemplos analizados, se argumenta que los gobiernos requieren reaccionar proactivamente para incorporar, regular y dirigir, a través de los propios valores de una sociedad plural, el desarrollo de las tecnologías disruptivas. Las tecnologías disruptivas pueden fortalecer los valores democráticos de pluralidad, transparencia, rendición de cuentas sin crear ilusiones de verdades incuestionables. A partir de esto, en la última sección, se ofrece una reflexión sobre cómo los cuestionamientos a los principios y debates que surgen en torno a ellos pueden organizarse diferenciando los tres roles que desempeña el gobierno en la aplicación de tecnologías. En cada uno de estos, se presentan retos, preguntas y agendas futuras de investigación, para concluir con un breve esbozo de los retos que tiene la administración y políticas públicas en el futuro cercano.

CCTV y control por internet: el caso del gobierno surcoreano

Según Han, Hawken y Williams (2015), la aparición de los sistemas de circuito cerrado de televisión (CCTV) ocurrió en la década de 1960, pero ganó relevancia hasta las décadas de 1980 y 1990. Además, Han et al. (2015) enlistan algunas

de las características que hacen atractivo el uso de CCTV como herramienta de gestión espacial urbana: primero, es predictivo; segundo, permite observar eventos en tiempo real; y tercero, puede ayudar a identificar problemas ocurridos en el pasado. Estas características no solo son útiles para vigilar, sino para controlar los espacios urbanos en todo momento, en el pasado, el presente e incluso el futuro.

El CCTV remite al panóptico (Koskela, 2003), un edificio cuya estructura permite al observador en la parte superior vigilar a todos debajo de él, al mismo tiempo, que no les permite ver si están siendo observados. Así, estarán permanentemente vigilados, obligándolos a actuar de acuerdo con las leyes e instituciones pactadas de manera permanente. Jung (2017) menciona que, de acuerdo con Yoon (2020) en 2019 se instalaron alrededor de 1,5 millones de cámaras de televisión de circuito cerrado en espacios públicos de todo el país. Woo (2015), indica que el monitoreo del gobierno comenzó con la justificación para reducir el crimen, la inestabilidad social y las actividades pro-norcoreanas. Sin embargo, el enfoque principal del sistema de CCTV coreano no es el control del crimen (Lim, Eck & Kim, 2013). El CCTV funciona como un dispositivo de control para las poblaciones, incluso está conectado y amplificado por otras herramientas, como los puestos de control en Internet para el reconocimiento de identidad y la disponibilidad de información ciudadana facilitada por las empresas tecnológicas al gobierno (Woo, 2015).

Paradójicamente, el circuito cerrado de televisión como intervención del Estado, se apoya en un sistema de seguimiento de la población de forma perpetua. Si bien, nadie mira permanentemente como en el panóptico, el CCTV graba todo el tiempo, almacena las grabaciones durante treinta días para que sea utilizadas por los funcionarios pueden verificarlo en tiempo real siempre que sea necesario (Gobierno Metropolitano de Seúl, 2015). En Seúl, existe una red de organizaciones que dependen del sistema CCTV, esta red, denominada Centro de Control Integrado (ICC), incluye la policía, la oficina de bomberos, la oficina de control de desastres, el centro de información de tráfico y otras agencias (Go-

bierno Metropolitano de Seúl, 2015). Las tareas del Centro radican en la detección de fenómenos meteorológicos, identificación de actividades ilícitas y vigilancia de los espacios públicos. Cuando ocurre alguna actividad sospechosa, se puede verificar en tiempo real, por lo que la respuesta de cualquiera de las agencias es inmediata. En consecuencia, el ICC asegura un dispositivo de control instantáneo pero permanente.

Control en tiempo real: la experiencia de rastrear infectados durante el brote pandémico de coronavirus

Durante el brote de coronavirus, los gobiernos han diseñado diferentes estrategias para mitigar los contagios y aplanar la curva. Hasta ahora, es discutible cuál es más efectivo, porque aún no termina la pandemia, y como fenómeno complejo, cambia todo el tiempo, alterando la efectividad de las acciones gubernamentales. No obstante, la estrategia de Corea del Sur fue clara desde el principio: oponerse a una cuarentena general, enfocándose en una política de pruebas masivas, rastreando los posibles casos y tratándolos de inmediato (Kim, 2020).

En los primeros meses del brote pandémico, la política de Corea fue considerada un referente por su facilidad para identificar focos de contagio sin frenar las actividades económicas —problema importante para todos los gobiernos—. Por lo tanto, el esquema de la política fue una combinación precisa: control de la infección, manteniendo la economía dinámica. La directriz consistió en desarrollar una aplicación para teléfonos inteligentes llamada *self-quarantine* o *Corona100* que funciona rastreando vía satélite a las personas que han desarrollado algún síntoma de coronavirus. El diagnóstico se genera a través de un cuestionario donde las personas con signos son rastreadas hasta sus apartamentos para hacerse una prueba. Si la prueba es positiva, las autoridades sanitarias los contactan a través de la aplicación que está vinculada a su teléfono celular, y pueden rastrear sus movimientos para alertar a las personas que tuvieron contacto con ellos en los días anteriores. Para tener acceso a servicios de internet, el gobierno mantiene una

relación cercana con las principales empresas de servicios de *Internet*, los usuarios deben presentar datos personales, como nombre, dirección y número de registro de residente.

De esa manera, el gobierno coreano tiene acceso a la localización de todos los ciudadanos con servicio de Internet en tiempo real. Además de la información de la aplicación, se utiliza el modelo coreano de seguimiento de tres tipos de información: primero, las transacciones con tarjetas de crédito y débito para indicar dónde ha comprado o comido una persona infectada, incluso a dónde ha viajado; segundo, registros de ubicación de teléfonos de los operadores móviles; y tercero, detalles capturados por la extensa red de cámaras de vigilancia de Corea del Sur (Cellan-Jones, 2020). Estos revelan dos hechos, la compleja red de información disponible para el gobierno y la destacada capacidad para procesarla.

A pesar del logro inicial en el manejo de infecciones en marzo y abril de 2020, para mayo surgieron las primeras críticas sobre las impactantes invasiones a la privacidad, mientras que otras aplicaciones fueron menos intrusivas en Singapur y Australia (Babones, 2020). En julio, las críticas se centraron en problemas en la aplicación, puesto que Sang-Hun, Krolik, Zhong y Singer (2020) descubrieron defectos significativos en la seguridad que permitieron la filtración de información sensible de miles de ciudadanos. Asimismo, en agosto, la información sobre el aumento de casos alcanzó nuevos niveles alarmantes, lo que sugiere que la estrategia de Corea del Sur no fue suficiente para controlar los brotes (Bicker, 2020).

Scott (1998) afirma que, aunque las intenciones de los Estados son buenas, enfrentan obstáculos y efectos no deseados (Sherden, 2011). En el caso de las aplicaciones de rastreo de coronavirus, han experimentado dificultades para mantener el control de las infecciones; ver la realidad es más complicado que los modelos generados por los gobiernos (Scott, 1998). Por ejemplo, todavía no hay evidencia sustancial sobre el comportamiento del virus, lo que hace que las aplicaciones sean inexactas o no capten por completo cómo se propaga el virus (Babones, 2020).

Tensiones y dilemas con los principios de las sociedades democráticas

En este caso pueden identificarse tensiones entre las tecnologías y los principios de la lógica democrática. En ambos dispositivos, el interés del Estado es vigilar de manera eficiente. Sin embargo, estos generan paradojas y efectos colaterales para la población. El principal problema resulta ser el rol de la privacidad como un tema crítico que debe ser considerado. A pesar de que a los ciudadanos les parece aceptable sacrificar su privacidad frente al bien común y la seguridad. No obstante, la dependencia de las políticas de rastreo de aplicaciones y CCTV ha demostrado ser poco confiable, tiene fallas que pueden ocasionar que los ciudadanos cuestionen si están de acuerdo en esta disyuntiva de valores.

Kim (2020) señala la capacidad de respuesta del gobierno coreano ante la opinión pública cuando estalla una crisis. Sin embargo, la respuesta se sustenta en el abuso de la privacidad por parte del gobierno coreano con el argumento de la conservación de las buenas costumbres sociales. Esta es una constante en la sociedad coreana, el sacrificio de la privacidad y otras libertades en nombre de la seguridad, el bienestar y el bien común.

Uno de los efectos colaterales a señalar es el uso sesgado del CCTV por parte de la policía. Jung (2017) recuerda la experiencia de un abogado que afirma que “la policía a veces deliberadamente no recopila imágenes de CCTV que podrían funcionar a favor del sospechoso... como resultado, los jueces solo pueden ver una parte de la verdad.” Otro es que las aplicaciones han demostrado ser vulnerables ante los ataques de *hackers*, por lo que la información de miles de coreanos ha sido expuesta (Sang-Hun, Krolik, Zhong y Singer, 2020). Estos problemas son relevantes porque una de las principales justificaciones de invadir sistemáticamente la privacidad de los ciudadanos se basa en las creencias que son un sacrificio por el bien común (Kim, 2020) y el gobierno es cuidadoso con el manejo de datos sensibles (Sang-Hun, Krolik, Zhong y Singer, 2020).

A pesar de que ambas tecnologías han sido efectivas y son aceptadas por la población, también enfrentan problemas y surgen tensiones, principalmente el dilema de privacidad contra seguridad en las aplicaciones móviles. Es fundamental preguntarse si en otras sociedades, esta cesión de privacidad a cambio de seguridad puede ocurrir como en Corea del Sur, la respuesta promueve un amplio debate. Por lo tanto, es esencial realizar un análisis más profundo para comprender todas las implicaciones del CCTV en la concepción de los espacios públicos para la sociedad coreana, y cómo se ha gestionado la pandemia. Asimismo, debe cuestionarse si estos dispositivos cuentan con legitimidad porque en efecto sirven para vigilar efectivamente, o es más bien una creencia sobre su eficiencia y neutralidad para mantener el orden público.

Uso de *smart contracts* en contratos de obra pública: una aproximación experimental

Problemas de las contrataciones públicas y soluciones tecnológicas

El segundo ejemplo por utilizar es el de un experimento realizado por los autores de este artículo con el fin de comprender las dinámicas que el *blockchain* puede tener en procesos complejos de decisión gubernamental como las contrataciones. Las contrataciones públicas son procesos cotidianos, que consisten en la adquisición de un bien o servicio por parte de una agencia pública con un agente privado mediante arreglos contractuales (Lloyd y McCue, 2004). Las contrataciones públicas son altamente complejas, situadas en estructuras rígidas de contratos con el fin de blindarlas de la discrecionalidad de los servidores públicos en la selección de los licitantes (Kelman, 1990). Esta estructura genera consecuencias como procesos de contratación basados en asimetrías de información estudiadas en el modelo agente-principal, contratos incompletos, y elevados costos de transacción (Williamson, 1981; Williamson, 1979; Bajari y Tadellis, 2001). En este sentido, existen limitaciones en

los mecanismos de contratación que reducen la flexibilidad en las relaciones entre las dependencias y empresas, así como problemas de riesgo moral y selección adversa (Bajari et al., 2001; Rogerson, 1994; Laffont y Tirole, 1993; Alchian y Demsetz, 1972). De tal forma, las contrataciones presentan complicaciones *ex post* en el desempeño de los contratistas (Miller, 2014; Spiller, 2008; Malin y Martimort, 2000; Rogerson 1994; Laffont et al., 1993; Kelman 1990).

Adicionalmente, en los procesos de contratación ocurren comportamientos oportunistas, es decir, relaciones basadas en intereses propios construidas bajo engaños (Williamson, 1979). El principal efecto del oportunismo es que en una relación agente-principal, los costos de transacción para el principal se elevan considerablemente. Por tanto, los mecanismos de contratación están diseñados de tal forma que reduzcan el oportunismo de los agentes. No obstante, los contratos clásicos enfrentan problemas debido a que no consideran elementos contextuales que afectan el desempeño y resultados estipulados *ex ante*.

Ante las limitaciones de los mecanismos de contratación pública, el *blockchain* aparece como una respuesta debido a las características de su lógica de programación. El *blockchain* dada su funcionalidad, genera que no se requiera la participación de un tercer actor, así que la confianza entre las partes de un acuerdo resida tecnología, formando un nuevo marco institucional (Atzori, 2015).

En este caso, se analiza el *blockchain* aplicado en contratos inteligentes, puesto que debido a su lógica de programación permite reducir los costos de transacción impuestos por terceros (Szabo, 1998). El *blockchain* es un libro contable, registro o red de información descentralizada que conserva un registro histórico de todas las transacciones basado en un proceso *proof-of-work*, un algoritmo que confirma todas las transacciones desde el primer bloque de información de la cadena hasta al último (Nakamoto, 2008; Tar, 2018). Estas propiedades —la descentralización y el registro— permite una alta confiabilidad en la información contenida en los

bloques, así como la virtual imposibilidad de alterarla (Ølnes Ubacht y Janssen, 2017). De este modo, la información que se añade es accesible para todos los nodos en la red, y sus modificaciones también son aprobadas por todos para que sean aceptadas en el sistema, es decir, una autovalidación de la información. Esto genera que el intercambio de información, el cumplimiento de acuerdos y transacciones que ocurren en la red no requieran la participación de un tercer actor que vigile los acuerdos, sino que la tecnología produce confianza entre los nodos de la red (Mik, 2017; Ishmaev, 2017; Nakamoto, 2008).

Estas propiedades se trasladan a los contratos inteligentes que pueden ser definidos como la ejecución automatizada de contratos legales, por medio del uso de códigos de programación asociados al cumplimiento de los acuerdos contractuales entre las partes (Mik, 2017; Stark, 2016). Los *smart contracts* siguen una lógica *if this then that*, es decir si se realiza una acción se activa automáticamente (Mik, 2017). En estos programas, los términos son inmutables y garantiza que el contrato sea ejecute tal como fue programado para reaccionar a pautas establecidas *ex ante* mediante algoritmos, lo que permite considerar factores técnico-contextuales, una propiedad sumamente útil en contextos de alta complejidad como los procesos de contratación de obra pública. De ese modo, los *smart contracts* pueden auto cumplirse de acuerdo con la ocurrencia o no de eventos estipulados por ambas partes (Mik, 2017; Koonce, 2016). Una vez que el contrato está en marcha, no puede modificarse ni alterarse unilateralmente, además de que es posible consultarlo en tiempo real por todos los actores de la transacción, reduciendo los costos de transacción y el oportunismo (Ølnes, et al., 2017).

Una aproximación experimental

Para este caso, se analiza un experimento *theory-driven*, en donde son simuladas —de manera simplificada y controlada— las condiciones de contratación pública. El fin del experimento es comprender cuáles son las implicaciones de los contratos inteligentes en los costos

de transacción del proceso de contratación. Para el experimento los costos de transacción consisten en costos de información que el principal debe realizar para obtener información sobre el rendimiento del agente y los costos que implica el tiempo y esfuerzo que deben destinar los principales para vigilar a los agentes (Butler et al., 2014).

El experimento consiste en dos grupos: uno de control —con un proceso tradicional de contratación pública— y; uno de tratamiento —proceso de contratación mediante un contrato inteligente—. Adicionalmente, existen dos roles: el sujeto experimental que actúa como funcionario de una agencia gubernamental y un agente controlado que funge como una empresa constructora concursante en la licitación. Ambos están en salas separadas simulando el sitio de la obra y la separación geográfica. En la prueba, se simula el proceso de contratación para la construcción de un puente fabricado con bloques de plástico, donde los participantes deben tomar decisiones, replicando un juego secuencial. Durante toda la prueba, el sujeto experimental debe tomar decisiones sobre la selección de licitantes, la información que adquiere para la elección, el número de veces que vigila el avance del licitante. Mientras que, los sujetos controlados, es decir, los licitantes tienen perfiles asignados basados en la literatura por Kelman (1990), Butler et al. (2014) y Thaler (1988), lo que determina cómo es su comportamiento durante el experimento.

A partir de los resultados se examinan las diferencias estadísticas entre los grupos en tres variables: costos de información, costos de vigilancia y tiempo invertido en la vigilancia de los sujetos experimentales en segundos. De tal forma, si se comprueban diferencias entre los grupos, puede afirmarse que los *smart contracts* tienen efecto en los costos de transacción. En una primera etapa, fueron realizadas 22 pruebas, repartidas en 11 en cada grupo. La asignación de los grupos fue de manera aleatoria, de forma que se reducen los problemas de selección en la muestra.

De acuerdo con los datos de los sujetos, el rango de edad del grupo de control es de 18 a 33, con una media de 22.81 años y una desvia-

ción estándar de 4.44. En el grupo de tratamiento, el rango de edad es 19 a 31, la media es de 24.04 y la desviación de 3.75. Para comprobar que no existen diferencias en las características observables entre los grupos, fueron realizadas pruebas *t* entre los grupos. Para la característica 'edad', el estadístico *t* es 0.7255, el *p-value* es igual a 0.4766 por lo que no se rechaza la hipótesis. En cuanto a la variable género, en el grupo de control participaron 5 mujeres y 6 hombres, mientras que en el grupo de control 6 mujeres y 5 hombres. En esta característica, el estadístico *t* es 0.4082, el *p-value* es de 0.6874, por lo tanto, tampoco se rechaza la hipótesis. En la característica 'experiencia previa' de los participantes en los grupos, el estadístico *t* es 0.4880, el *p-value* tiene un valor de 0.6309, así que tampoco se rechaza la hipótesis. De esta manera, los grupos no tienen diferencias significativas en las tres variables, por lo que no existen problemas de selección en la muestra.

Las variables analizadas son los costos de información, vigilancia y el tiempo que los sujetos experimentales dedicaban a revisar los avances de los licitantes. En la primera variable gasto de información, en el grupo control, el rango fue de 100 a 200, la media en el grupo de control fue de 154.54, con una desviación estándar de 52.22. En contraste en el grupo de tratamiento, el mínimo fue de 0 y el máximo de 100, la media es 27.27, la desviación es 46.71. En la variable gasto de vigilancia, el grupo de control, el rango fue de entre 400 a 1600, con una media de 745.45, con una desviación estándar de 410.76. En el grupo de tratamiento, el mínimo fue de 400, el máximo de 800, la media fue de 509.09, y la desviación estándar de 137.51. Para la variable tiempo el grupo de control tiene un mínimo de 93 segundos, y el máximo de 522 segundos, la media es de 189.09 y la desviación de 117.84. En cuanto al de tratamiento, el mínimo fue de 94 y el máximo de 231, una media de 141.73 y la desviación es de 46.81.

Para analizar el efecto de los contratos entre los grupos, fueron realizadas pruebas *t* para determinar si existen diferencias entre los grupos en las tres variables. A partir de los resultados, es posible afirmar que el efecto de la aplicación

de contratos inteligentes es la reducción de los costos de transacción en los procesos de contratación. El efecto es mucho más significativo en los costos de información con un 99% de significancia estadística, en menor medida en los costos de vigilancia con una diferencia entre grupos con una significancia estadística de 90% y tiene un impacto nulo en el tiempo invertido por los sujetos en el monitoreo de las empresas.

Tensiones en los smart contracts

En la literatura de *smart contracts* comúnmente se estudian las atribuciones legales y su rol frente a las instituciones jurídicas (Governatori, Idelberger Milosevic, Riveret, Sartor y Xu, 2018; Mik, 2017; Savelyev, 2017). En ese cuerpo de literatura se enfatizan las características disruptivas, como que los contratos no requieren de un actor que vigile el cumplimiento del acuerdo, lo que presupone la creación de un nuevo marco institucional (Szabo, 1997; Mik, 2017; Ishmaev, 2017). Ishmaev (2017) señala que los contratos inteligentes permiten especular sobre que en el futuro no será necesaria la existencia de instituciones jurídicas que velen por el correcto cumplimiento de acuerdos, transacciones y contratos.

No obstante, debe considerarse que algunas de las características resultan promesas de las tecnologías, tal como la neutralidad del control y vigilancia ejercida por los contratos inteligentes. Asimismo, los *smart contracts* aparentemente reducen la rigidez de los procesos de contratación, aunque terminan por incrementarlas, dado que al no permitir cambios una vez puestos en marcha, terminan por convertir estos procesos en más inflexibles y ralentizar aún más estos procesos.

Un elemento más para considerar es que como fue identificado en el diseño experimental, a través de la aplicación de *blockchain* se forman nuevas interacciones sociales, generadas a partir de la confianza que se construye por la tecnología. Esto supone una investigación futura para comprender la dinámica y funcionamiento de esas nuevas relaciones. Las relaciones sociales son fundamentales para entender el impacto de una tecnología. En esta primera fase de la prue-

ba, los participantes reportaron reacciones mixtas, con algunos mencionando que la tecnología les generaba mayor ansiedad, debido a que podían ver el avance en tiempo real por una computadora, mientras que para otros fue complejo comprender el funcionamiento de la tecnología, a pesar de que fue utilizada una plataforma simplificada. También es esencial reconocer las limitaciones del diseño experimental, tal como el tamaño de esta muestra, y la simplificación realizada en el experimento. Por lo tanto, se reconoce la importancia de ampliar el número de muestra, así como las variables para ampliar la comprensión de esta tecnología no sólo en sus efectos técnicos, sino también en sus interacciones sociales.

Como reflexión de este ejemplo, es necesario analizar las ventajas de los contratos inteligentes, sin creer que estos eliminarán el oportunismo y reducirán los costos de transacción definitivamente, puesto que, estos emanan de relaciones sociales complejas. La tecnología no ofrece soluciones infalibles y a su vez, crea subproductos que deben ser evaluados.

Democracias plurales y tecnologías disruptivas

Las democracias plurales son por lógica heterogéneas, con amplia libertad para discutir y debatir los fines. Fines que se encuentran en disputa. Diversos principios se han derivado a partir de la lógica plural de una democracia. En este artículo se busca enfatizar sobre dos de esos principios que, de partida, son profundamente afectados por las tecnologías disruptivas contemporáneas. Específicamente en este escrito se considera el principio de incertidumbre y el de racionalidad limitada en las decisiones gubernamentales (Innerarity, 2020).

El principio de incertidumbre establecería que, dado que las personas y los grupos persiguen valores irreductibles, éstos no pueden definirse *ex ante*, o ser resueltos por un argumento técnico, por ejemplo, hay diversas maneras de definir lo que es “la buena vida”. Ello implica un constante proceso de negociación, deliberación y

regateo para definir los problemas públicos y la forma en que se deben enfrentar. La deliberación ocurre bajo un marco constante de incertidumbre, puesto que no existe de partida una mejor manera ni definir los problemas públicos ni de resolverlos. La libertad de las personas, propia de toda democracia plural, está asegurada por este ‘principio de incertidumbre’, ante la imposibilidad del monopolio de la verdad. Los valores están siempre en disputa y deben negociarse, disputarse y confrontarse en arenas políticas. Cómo se debate, con qué información, con qué mecanismos de gobernanza, todos son aspectos que resultan clave para cualquier sociedad plural.

¿Cómo puede afectar las tecnologías disruptivas este primer principio? Por ejemplo, cuando se habla de decisiones apoyadas por algoritmos se tiene que preguntar ¿cómo toman decisiones los algoritmos? Argüir que los algoritmos lograrán infalibilidad, neutralidad y objetividad, es ir a contracorriente de la lógica plural clásica de la creación de políticas públicas donde el proceso a través del cual se toman decisiones es crítico. Los algoritmos prometen reducir esas paradojas porque las decisiones se presumen neutrales y basadas en un análisis completamente técnico.

En un contexto de aplicación de las tecnologías disruptivas, esta discusión puede exacerbarse, puesto que la selección puede resultar aún más opaca. Mediante un algoritmo cuyo funcionamiento es complejo, es posible tomar de decisiones políticas que son legitimadas como técnicas y neutrales, de forma que pueden ser consideradas como la mejor decisión. De esta manera, llevado al extremo, se haría innecesaria la discusión de valores, puesto que objetivamente es posible identificar la solución óptima, los fines últimos son alcanzables de manera eficaz. No obstante, en el sentido estricto, asegurar que hay una forma de eliminar la incertidumbre producida por la pluralidad a través de mecanismos tecnológicos que aseguran la objetividad puede convertirse en una pesadilla. Es necesario preguntarse entonces ¿quién diseñó el algoritmo, en qué contexto organizacional y bajo qué intereses políticos u organizacionales?, ¿cómo vigilar que el mecanismo de decisión puede contener sesgos

o prejuicios ocultos en el entramado técnico?, ¿se pueden inadvertidamente estar priorizando ciertos valores sobre los demás? Estas son apenas algunas preguntas que, sin ser menores, indican una guía básica indispensable para reflexionar desde el punto de vista gubernamental.

El segundo principio que se puede discutir es el de la racionalidad limitada en el ejercicio gubernamental de una sociedad plural (Lindblom, 1959/1992; Simon, 1949). Tal como fue mencionado, los valores son múltiples, heterogéneos y diversos, lo que implica que existen distintos caminos posibles para alcanzar uno de estos fines. La base de toda acción política son seres humanos que tienen límites cognitivos, temporales y sociales. No hay acción y decisión sin sesgos, sin valores, sin heurísticas, normas y costumbres, es decir, sin consecuencias no deseadas de la acción (Sherden, 2011). Entender como sociedad una lógica de racionalidad limitada implica construir mecanismos, instituciones y reglas fallibles, por lo que están en constante deliberación y ajuste incremental como sugiere Lindblom (1959/1992). Este proceso continuo estriba en probar de qué formas, en qué contextos, qué acciones, son resueltos con mayor eficacia los problemas que en otros.

La racionalidad limitada en las decisiones ha permitido pensar, por ejemplo, que la alternancia en el poder es fundamental: las democracias permiten a diferentes grupos probar sus soluciones, aprender de sus errores, cambiar y aprender. La lucha legítima por el poder entre grupos, punto clave de cualquier democracia, es una institución de la racionalidad limitada en muchos sentidos. Ello implica que ninguna decisión de ningún agente social puede ser neutral ni carecer de valores. Ni estar exenta de fallas o consecuencias no deseadas de la acción. Más aun, toda decisión colectiva implica distribuir cargas y beneficios distintos entre diferentes personas o grupos. Discutir la legitimidad de esa distribución no puede darse por razones exclusivamente técnicas.

Que diversas tecnologías disruptivas prometan que se puede tomar decisiones públicas con información completa, gracias a análisis hipersofisticados y cantidades ingentes de datos,

insinúa que el debate social y político dejaría de ser central para la toma de decisiones. Indicaría que el papel de las personas y sus valores pueden dejar de ser importantes si se permite decidir a través de tecnología, asumiéndola como neutral y objetiva.

La falacia de tal argumento parecería evidente. La tecnología no se desarrolla en el vacío. Al contrario, se crean y avanzan en un contexto social, organizacional y político. Las tecnologías disruptivas no escapan de la lógica valorativa y, hasta el momento tampoco de la incompletitud del conocimiento y la racionalidad limitada.

De tal manera, el análisis requiere ser cuidadoso, las tecnologías disruptivas también son creaciones sociales y tienen impactos políticos. Lo ideal sería que, desde el principio, estén incorporadas a la lógica de las sociedades plurales en su complejidad y diversidad, y no construidas como aparentes soluciones a “los defectos” de la pluralidad social y política.

Para iniciar valdría preguntarse si verdaderamente todas estas promesas presentadas en las tecnologías disruptivas (Kurzweil, 2005) son realmente alcanzables, en tanto que existen límites técnicos, computacionales u organizacionales. Así, es sencillo identificar si las expectativas sobre la aplicación de una tecnología serán balanceadas y reales. Al respecto de los límites, las organizaciones públicas suelen resistirse a los cambios, sobre todo si son abruptos o alteran las dinámicas de poder al interior de estas. Las organizaciones públicas terminan por alterar y adaptar los efectos esperados de intervenciones sean tecnológicos o de cualquier otro tipo, tal como señala Arellano (2010) sobre el efecto neto dentro de las organizaciones. De esta manera, el cambio de las tecnologías disruptivas hacia las organizaciones públicas no será unilateral, lineal ni libre de obstáculos.

El desarrollo tecnológico visto como un proceso social requiere hacerse una pregunta evidente: ¿cómo debe enfrentarse, como sociedad plural, en el marco político propio de cualquier gobierno, las transformaciones potenciales de las tecnologías? Podría decirse que existen tres tipos de respuestas básicas. En un extremo está la aceptación o resignación, pues es inevitable

que las tecnologías seguirán su curso sin que se pueda tener injerencia en dicho proceso. En otro extremo, puede aparecer la negación: la idea de que es indispensable bloquear el desarrollo de estas tecnologías, sobre todo si son francamente disruptivas. En un punto intermedio puede aparecer una visión más precavida y cautelosa, donde se puedan aprovechar las promesas de estas tecnologías, siguiendo cuidadosamente los impactos de las disrupciones y las posibilidades de regulación que pueden surgir y experimentarse. Probablemente esta tercera perspectiva sea más lógica, e implique una constante atención y esfuerzo para construir las capacidades de aplicación transparente y cuidadosa de las tecnologías disruptivas en las decisiones gubernamentales.

Aún es pronto para reconocer claramente los efectos, pero es el momento ideal para cuestionarse sobre cómo deben responder los gobiernos, qué impacto tendrán las tecnologías disruptivas en la acción gubernamental y cómo deben reaccionar las sociedades democráticas. Una postura que defienda la idea de que las sociedades serán potenciadas o afectadas gravemente por las tecnologías es incompleta y sesgada. La importancia de comprender los dos principios aquí presentados promueve un panorama más completo, en el cual se observan e incluyen factores complejos como que en las organizaciones existen grupos enfrentándose (Cyert y March, 1965), efectos no deseados de la acción (Sherden, 2011; Arellano, 2010), relaciones de poder (Crozier, 1964), entre otras. Las tecnologías disruptivas también están asentadas en supuestos que requieren explicarse y señalar los efectos que producen.

Reflexiones finales: Los roles del gobierno

A partir de examinar los dos principios que se ven cuestionados y debatidos por las tecnologías disruptivas, es necesario avanzar en una propuesta para sistematizar el efecto de estas en el ejercicio gubernamental. Esta es una sola aproximación que resulta sumamente útil pues propone el análisis desde los roles del gobierno. Frecuentemente, se observa al gobierno como

un monolito que actúa de manera homogénea, un actor unitario que funge de una sola manera, sin importar la contingencia. No obstante esta visión es errónea y simple, debido a que, ignora algunos elementos sustanciales para comprender cómo actúan las organizaciones públicas como actores débilmente acoplados que reaccionan de manera distinta ante la contingencia (Arellano, 2010). De este modo, la propuesta parte de desagregar los diferentes roles que ejerce el gobierno en el desarrollo y aplicación de tecnologías en tres roles: el de usuario, el de impulsor y el de regulador.

En cada uno de estos roles, la participación del gobierno varía considerablemente, así como los retos, cuestionamientos y dilemas que enfrentan. Este planteamiento brevemente delineado representa un punto de partida para futuras investigaciones en la resolución de algunas las preguntas sugeridas aquí, y que seguramente continuarán apareciendo. Asimismo, permite reflexionar sobre la amplia labor para comprender los efectos de las tecnologías en el ejercicio gubernamental.

El primer rol del gobierno es como usuario, utilizando las tecnologías disruptivas para mejorar la calidad de los servicios públicos, facilitando su acceso, haciéndolos más baratos, más eficaces e incluso más transparentes. Un ejemplo son los servicios facilitados a través de *blockchain*, por el ejemplo el caso en Río Blanco, donde el mecanismo de selección de programas puede trazarse a través de una red de bloques públicos, de forma que es más sencillo consultar la información del programa en tiempo real (Riquelme, 2018). Asimismo, cada vez es más recurrente el uso de sistemas inteligentes de respuesta para atender personas de manera automática y masiva (Serale, Redl y Muenste, 2019). En este primer rol surgen algunas preguntas sobre ¿quiénes diseñan esos instrumentos?, ¿con qué fines y precauciones se realizaron?, ¿cómo identifican los costos y si incluyen los efectos no deseados de la acción?, ¿estos mecanismos actúan conforme a las leyes y regulaciones?

En este sentido, aparecen algunas sospechas sobre cómo asegurar que estas tecnologías en efecto son la mejor manera de entregar recursos

porque los algoritmos pueden tener los prejuicios o sesgos de quienes los diseñan e instrumentan (Banerjee, Kumar y Bajpai, 2018). Los algoritmos y sistemas computacionales finalmente son creados por personas con valores, ideas y creencias, por lo que estos mecanismos pueden ser vistos como cajas negras que incrementan la discrecionalidad, por lo que debe asegurarse que estén controlados y que sus diseñadores rindan cuentas sobre los resultados de estos mecanismos. El gobierno como usuario tiene que cuidar el proceso de cómo usa estas tecnologías, cómo justifica su aplicación y cómo reduce los riesgos de que se conviertan en mecanismos sesgados. En este punto surgen dos retos para la disciplina: la discrecionalidad en la toma de decisiones legítima en la neutralidad y objetividad aparente de las tecnologías disruptivas —aunque pueda esconder sesgos—; y la segunda es la responsabilidad de esa decisión, que plantea un debate sustancioso sobre quién es responsable de una decisión tomada por un algoritmo, ¿la inteligencia artificial que llegó a esa decisión por sí misma, o el programador que la diseñó? Esta es un área gris donde el responsable debe rendir cuentas al respecto de acuerdo, y sobre todo si estas decisiones causan daños, lo cual pertenece a un debate concerniente a la *tecnología ética*.

En el segundo rol, el gobierno puede fungir como impulsor de las tecnologías, motivado por las promesas de mayor eficacia y calidad en los servicios, análisis más completos y en tiempo real para las políticas públicas. De tal forma, los gobiernos pueden interpretar el uso de estas tecnologías como un mantra de acción, una nueva moda administrativa. Sin embargo, los gobiernos mismos tienen intereses, ejercen el poder y las razones detrás de la promoción en el desarrollo tecnológico, como el incremento de la coerción, la sofisticación de los métodos del uso de la fuerza y la vigilancia. Estos no son cuestiones inofensivas, sino que implican retos a derechos como el de la privacidad, la libre expresión y el libre tránsito. La justificación en el impulso de las tecnologías resulta crucial, porque es sencillo alterar el uso de una tecnología para que sirva a fines particulares en vez de al bien común. El *blockchain* puede servir para democratizar la información,

prevenir e identificar fraudes y corrupción pero también puede causar el surgimiento de *tecnócratas* como arguye Atzori (2015).

El gobierno como impulsor requiere de mecanismos de gobernanza, donde los actores que interactúan con las tecnologías disruptivas deben participar en la discusión de cuáles son los sesgos y las lógicas de los algoritmos. En esta línea surgen interrogantes sobre ¿cómo será protegida la información?, ¿quién puede utilizarla?, ¿para qué será utilizada?, ¿en qué momentos?, ¿cómo autorizar y denegar el uso de los datos personales y poblacionales? Estas preguntas implican una dinámica política, donde se enfrentan distintos intereses y valores —como el caso de Corea del Sur—.

El tercer rol es el gobierno como regulador pues estas tecnologías tienen un gran poder, que puede ser aplicado para coacción e impactar los comportamientos de la población a un nivel nunca visto. Las tecnologías pueden generar mecanismos muy efectivos de modificación de comportamientos a través del manejo de la información, cómo datos sobre las decisiones, preferencias y movimientos de las personas. La legibilidad del comportamiento como explica Scott (1998), con estas tecnologías incrementa considerablemente la posibilidad de leer, administrar e intervenir en las interacciones sociales, cambiar las conductas y diseñar políticas públicas focalizadas con información de calidad en tiempo real. Sin embargo, surgen nuevas interrogantes: ¿quién determina qué esas intervenciones son correctas o deseables? Con este amplio poder de transformación que permiten los algoritmos, ¿cómo explicarle a la sociedad por qué esos mecanismos fueron adecuados para cambiar cierto tipo de comportamientos? Por estas razones, el gobierno debe fungir como un vigilante de estas tecnologías, debe establecer límites, atribuciones y responsabilidades nítidas. La rendición de cuentas sobre el funcionamiento de los mecanismos de los algoritmos, las condiciones de las redes en *blockchain*, la protección de datos en bancos de genes, entre otras.

Regresando al principio de esta reflexión, las tecnologías ocurren en un contexto social, por lo que al introducirlas en el sector público en-

frentan a lógicas políticas. Para enfatizar, estas tecnologías serán implementadas en un ambiente institucional, por lo que deben enfrentar una serie de factores que deben ser pensados y considerados. La principal labor de los administradores públicos, practicantes y académicos es la de enfrentar los retos que se avecinan de manera proactiva, examinar críticamente las promesas de las tecnologías sin descartarlas de forma pesimista ni exacerbarlas optimistamente. El acercamiento de nuestras disciplinas a las tecnologías debe ser constante, abierto y reconociendo que los principios de las sociedades democráticas no pueden derribarse, y que los gobiernos no son actores monolíticos, sino que desempeñan diversos roles con pautas de acción distintas en cada uno de ellos. Retomando a Ongaro (2020), “¿acaso un gobierno holístico, empoderado con tecnologías modernas de recopilación de datos personales y medios coercitivos... serían también una amenaza mayor a la libertad individual?”

Referencias

- Alchian, A.; Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *American Economic Review*, 62, pp. 777-795.
- Arellano, D. (2010). Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el “efecto neto”. *Revista Mexicana de Sociología*. 72(2): pp. 225-254.
- Arellano, D. (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: entendiendo a las organizaciones gubernamentales. En Merino, M. y Cejudo, G. *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública*. FCE. México. (36 pp.)
- Arellano, D. y F. Blanco. (2013). Políticas públicas y democracia. México: INE.
- Arrow, K. (1963). Social choice and individual values. New Haven: Yale University Press.
- Atzori, M. (2015). *Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary?* Recuperado en: <https://ssrn.com/abstract=2709713>.
- Babones, S. (2020). Countries Rolling Out Coronavirus Tracking Apps Show Why They Can't Work. *Foreign Policy*. Recovered in (August 2020): <https://foreignpolicy.com/2020/05/12/coronavirus-tracking-tracing-apps-cant-work-south-korea-singapore-australia/>
- Bajari, P.; Tadelis, S. (2001). Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *The RAND Journal of Economics*, 32, no. 3: 387-407. <http://www.jstor.org/stable/2696361>.
- Banerjee, S., Pradeep Kumar, S., & Bajpai, J. (2018). A comparative study on decision-making capability between human and artificial intelligence. En B. K. Panigrahi, M. N. Hoda, V. Sharma, & S. Goel (Eds.), *Nature inspired computing: Proceedings of CSI 2015* (pp. 203–210.). Singapore: Springer (Advances in Intelligent Systems and Computing, 652).
- Bicker, L. (2020). South Korea on brink of nationwide virus outbreak, officials warn. *BBC News*. Recovered in (August 2020): <https://www.bbc.com/news/world-asia-53888219>
- Butler, H.; Drahozar, C.; Sheperd, J. (2014). *Economic analysis for lawyers*. Carolina del Norte: Carolina Academic Press.
- Campos, M.; Ongay, E. y Landaverde, O. (2016). MeTrOP: Antídoto vs. La corrupción. *México Evalúa A.C.* Recuperado en: <http://mexicoevalua.org/2016/04/29/metrop-antidoto-vs-la-corrupcion-2/>
- Cellan-Jones, R. (2020). Tech Tent: Can we learn about coronavirus-tracing from South Korea? *BBC News*. Recovered in (August 2020): <https://www.bbc.com/news/technology-52681464>
- Cheng, J.; Lu, Q. (2015). A review of the efforts and roles of the public sector for BIM adoption worldwide. *Journal of Information Technology in Construction*. Vol. 20: 442-478.
- Crozier, M. (1964). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Cyert, R. y March, J. (1965). *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*. México.
- Degryse, C. (2019). Disrupción tecnológica, ¿abandono social? *El Trimestre Económico*. vol. LXXXVI (4), núm. 344, pp. 1115-1147.
- Fukuyama, F. (2002). *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux
- Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish The Birth of the Prison*. New York: Vintage Books
- Governatori, G.; Idelberger, F.; Milosevic, Z.; Riveret, R.; Sartor, G.; Xu, X. (2018). On legal contracts, imperative and declarative smart contracts, and blockchain systems. *Artificial Intelligence and Law*. 26: 377. <https://doi.org/10.1007/s10506-018-9223-3>
- Han, J. H., Hawken, S., & Williams, A. (2015). Smart CCTV and the Management of Urban Space. In D. Harrison (Ed.), *Handbook of Research on Digital Media and Creative Technologies* (pp. 430-447). doi:10.4018/978-1-4666-8205-4.ch019

- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg
- Ishmaev, G. (2017). Blockchain technology as an institution of property. *Metaphilosophy*, Vol 48, No. 5: 666-686.
- Jung, M. (2017). Learning to live with cameras everywhere. *The Korea Times*. Recovered in: http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2017/03/119_226353.html.
- Kelman, S. (1990). *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*. The AEI Press: Washington D.C.
- Kim, T.H. (2020). Why is South Korea beating coronavirus? Its citizens hold the state to account. *The Guardian*. Recovered in (August 2020): <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/11/south-korea-beating-coronavirus-citizens-state-testing>
- Koonce, L. (2016). Let's Disintermediate All the Lawyers: Smart Contracts on the Blockchain Why Blockchain Matters to the Arts, Part 4. *Medium Corporation*. Recuperado en: <https://medium.com/creativeblockchain/lets-disintermediate-all-the-lawyers-smart-contracts-on-the-blockchain-why-blockchain-matters-to-the-cd031e40a75e>.
- Koskela, H. (2003). Cam Era: The contemporary urban Panopticon. *Surveillance and Society* 1(3), pp. 292-313.
- Kurzweil, R. (2005). *The Singularity is Near: When Humans Transcend Biology*, New York: Penguin
- Laffont, J.J.; Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press.
- Lasswell, H. (1971). "The emerging conception of policy sciences" in *Policy Sciences*. Vol. 1, pp. 3-14
- Lim, H., Kim, C., Eck, J. (2013). The crime-reduction effects of open-street CCTV in South Korea. *Security Journal*. Vol. 29, 2, pp. 241-255.
- Lindblom, C. (1959/1992). La ciencia de salir de paso, en Aguilar V. L. (Ed.) La hechura de las políticas. *Colección de Antologías de Política Pública, Segunda Antología* (pp 201-225), México: M.A. Porrúa.
- Lloyd, R.; McCue, C. (2004). "What is public procurement? Definitional problems and implications." *International Public Procurement Conference Proceedings*. Vol 3. Recuperado en: <https://www.researchgate.net/publication/237538383>.
- Malin, E.; Martimort, D. (2000). Transaction costs and Incentive Theory. *Revue d'Économie Industrielle*, No.92: 125-158.
- Mik, E. (2017). Smart contracts: terminology, technical limitations and real-world complexity. *Law, Innovation & Technology*. 9(2): 269-300.
- Miller, D. (2014). Subcontracting and competitive bidding on incomplete procurement contracts. *The RAND Journal of Economics*. 45(4): 705-746.
- Nakamoto, S. (2008). *Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system*. Recuperado en: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.
- Nordrum, A. (2017). Govern by Blockchain. Dubai wants one platform to rule them all, while Illinois will try anything. *IEEE Spectrum*, Vol.54 Issue 10, pp. 54-55.
- Obolensky, M; Erman, A.; Rozenberg, J.; Rentschler, J.; Avner, P.; Hallegatte, S. (2019). Infrastructure Disruptions: How Instability Breeds Household Vulnerability. Policy Research Working Paper; No. 8902. World Bank, Washington, DC. Recuperado en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31922>
- Ølnes, S.; Ubacht, J.; Janssen, M. (2017). Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing. *Government Information Quarterly*. 34(3): 355-364. doi: 10.1016/j.giq.2017.09.007
- Ølnes, S. (2016). Beyond Bitcoin Enabling Smart Government Using Blockchain Technology. En Scholl, H. J. et al. (Eds.): *Electronic Government. EGOV 2016*. Springer International Publishing Switzerland. DOI: 10.1007/978-3-319-44421-5_20
- Ongaro, E. (2020). *Filosofía y administración pública. Una introducción*. México: CIDE.
- Oszlak, O. 2020. *El estado en la era discontinua*. Buenos Aires: INAP-CLAD
- Pressman, R. y A. Wildavsky. 1973. *Implementation*. California: University of California Press
- Riquelme, R. (2018). Gobierno federal realizará el primer caso real de licitación con blockchain en agosto. *El Economista*. Recuperado en: <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Gobierno-federal-realizara-el-primer-caso-real-de-licitacion-con-blockchain-en-agosto-20180727-0035.html>
- Rogerson, W. (1994). "Economic Incentives and the Defense Procurement Process." *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 8, No. 4: 65-90.
- Sandel, M. (2007). *The Case against Perfection: Ethics in the age of genetic engineering*. Harvard University Press.
- Savelyev, A. (2017). Contract law 2.0: 'Smart' contracts as the beginning of the end of classic contract law. *Information & Communications Technology Law*. 26:2: 116-134, DOI: 10.1080/13600834.2017.1301036.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Seoul Metropolitan Government (2015). Keeping citizens safe "Seoul CCTV: Integrated Control Center". *Seoul Solution*. Recovered in (September 2020): <https://seoulsolution.kr/en/content/keeping-citizens-safe-seoul-cctv-integrated-control-center>

- Serale, F.; Redl, C.; Muent, A. (2019). *Blockchain en la administración pública: ¿Mucho ruido y pocos bloques?* Banco Interamericano del Desarrollo.
- Sherden, W. (2011). *Best Laid Plans: The Tyranny of Unintended Consequences and How to Avoid Them*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Simon, H. (1949). *El comportamiento administrativo*. Madrid. Aguilar.
- Spiller, P. (2008). "An institutional theory of public contracts: Regulatory implications." *NBER Working Paper No. 14152*.
- Stark, J. (2016). How Close Are Smart Contracts to Impacting Real-World Law? *Coindesk*. Recuperado en: www.coindesk.com/blockchain-smarts-contracts-real-world-law/.
- Stone, D. (2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision*. W W Norton & Co Inc.
- Szabo, N. (1997). Smart Contracts: Formalizing and Securing Relationships on Public Networks. *First Monday*. 2 (9). Recuperado en: <http://ojphi.org/ojs/index.php/fm/article/view/548/469>
- Tar, A. (2018). Proof-of-Work, Explained. *Cointelegraph*. Extraído en: <https://cointelegraph.com/explained/proof-of-work-explained>.
- Thaler, R. (1988). Anomalies: The Winner's Curse. *Journal of Economic Perspectives*. 2: 191-202.
- Williamson, O. (1979). Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*. 22(2): 233-261.
- Williamson, O. (1981). The economics of Organizations. The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, Vol. 87, n. 3: 548-577.
- Woo, S. (2015). South Korea's Invasion of Privacy. *The New York Times*. Recovered in (August 2020): <https://www.nytimes.com/2015/04/03/opinion/south-koreas-invasion-of-privacy.html>
- Yoon, J.S. (2020). Number of CCTV cameras in South Korea 2013-2019. *Statista*. Recovered in (September 2020): <https://www.statista.com/statistics/651509/south-korea-cctv-cameras/>.

Tabla 1. Análisis de las pruebas t de las tres variables.

Variable	Media grupo control	Media grupo tratamiento	Estadístico t	P-value
Costo de información	52.22	27.27	6.0246	0.0000***
Costo de vigilancia	745.45	509.09	1.8097	0.0854*
Tiempo	189.09	141.73	1.2388	0.2297

*** con un nivel de 99% de significancia estadística; * con un 90% de significancia estadística.

Fuente: Elaboración propia



Administração pública comparada em países Ibero-americanos: proposta de um modelo analítico descritivo

Comparative Public Administration in Ibero-American countries: proposal of a descriptive analytical framework

LEONARDO SECCHI*

SANDRA FIRMINO**

CIBELE FRANZESE***

FLÁVIO FACHA GASPAR**** LUCIANO BUSARELLO****

NICKOLAS ANDRADE DE ASSIS*****¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 06/10/2020

Revisado: 16/11/2020

Aceptado: 07/12/2020

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar um modelo para analisar comparativamente o nível de adoção de Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP) no poder executivo de nível nacional de países Ibero-americanos. Trata-se de um modelo analítico direcionado a pesquisas exploratório-descritivas *mid-range*, multinacionais, de análise macro (sistema administrativo) para testagem e construção teórica. PAP refere-se a filosofia de Administração Pública, composta por doutrinas, justificativas e ferramentas de gestão pública ou de relacionamento entre Estado e Sociedade. Os MAPP são tratados como condutas metodológico-práticas de suporte ao processo decisório com objetivo de formular propostas ou recomendação de políticas, programas ou ações públicas. A matriz teórica adotada é o novo institucionalismo histórico e sociológico, associado com a teoria de difusão de políticas públicas. Para formatação do modelo analítico, foi realizada uma pesquisa bibliográfica na produção recente de periódicos científicos, manuais (*handbooks*) e artigos metodológicos de análise comparada de administração pública e políticas públicas. Como produto, este artigo traz o modelo analítico com as dimensões de análise (PAP, MAPP), hipóteses, variáveis dependentes e independentes e suas definições operativas. Espera-se que a implementação de estudos comparados entre países Ibero-Americanos possa servir para o aprimoramento da gestão de políticas públicas nos países estudados e para o avanço de teorias político-administrativas sensíveis às trajetórias e peculiaridades da região.

¹ *Professor associado, Departamento de Administração Pública, Centro de Ciências da Administração e Sócio Econômicas (ESAG), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Florianópolis) e Doutor em Estudos Políticos pela Universidade de Milão (Milano – Itália). Grupo de Pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento. leonardo.secchi@udesc.br

**Professora auxiliar, Curso Avançado de Administração Pública, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa (ULisboa). Licenciada em Gestão e Administração Pública pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL, Lisboa) e Doutora em Ciências da Administração pela Universidade do Minho (Minho – Portugal). Centro de Administração e Políticas Públicas. sfrimino@iscsp.ulisboa.pt

*** Professora e vice-coordenadora do Curso de Administração Pública, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP, São Paulo) e Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, São Paulo). Laboratório de Gestão e Políticas Públicas. cibele.franzeze@fgv.br

**** Acadêmicos do curso de Administração Pública Centro de Ciências da Administração e Sócio Econômicas (ESAG), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Grupo de Pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento. E-mails: 08231704116@edu.udesc.br, luciano.busarello19@edu.udesc.br, nickolas.assis@edu.udesc.br

Cómo citar: Secchi, L. (2020). Firmino, S. (2020). Franzese, C. (2020). Facha Gaspar, F. (2020). Busarello, L. (2020) y Andrade de Assis, N. (2020).

Administração pública comparada em países Ibero-americanos: proposta de um modelo analítico descritivo

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 4(7), páginas 54-71.

Palavras-chave: Administração Pública Comparada; Análise de Políticas Públicas; Paradigmas de Administração Pública, América Latina, Ibero-América.

Abstract

This article aims to discuss a framework to comparatively analyze the adoption of Public Administration Paradigms (PAP) and Models of Public Policy Analysis (MPPA) in the executive branches at the national level of Ibero-American countries. This is an analytical framework targeted to mid-range exploratory-descriptive research, multinational comparisons, for testing and theoretical building on administrative systems. PAP refers to a philosophy of Public Administration, composed of doctrines, justifications and tools for the management of public administrations or for the relationship between State and Society. MPPA is a methodological procedure to support the decision-making process in order to formulate policy proposals or recommendations, and their programs or actions. The theoretical framework adopted is the new historical and sociological institutionalism, associated with the policy diffusion theory. To build the analytical model, its variables and the analytical categories, a bibliographic research was carried out on the recent scientific production of comparative public administration and comparative public analysis. As a product, this article brings the analytical model with the dimensions of analysis (PAP, MPAA), the dependent and independent variables, and the operational definitions for each dimension. It is expected that the implementation of comparative studies in the Ibero-American region can improve dialogue and learning of public management policies and to advance political-administrative theories grounded in the trajectories and peculiarities of the region. **Keywords:** Comparative Public Administration; Public Policy Analysis; Public Administration Paradigms, Latin American, Ibero-America.

Introdução

As administrações públicas de diferentes países têm muito a aprender umas com as outras. Problemas de formulação, decisão, implementação e avaliação de políticas públicas podem ser muito similares em contextos político-administrativos, mas muitas vezes são tratados como se fossem exclusivos ou idiossincráticos.

Na América Latina e no contexto Ibero-Americano, há ainda muito espaço para aprendizado prático intergovernamental e acadêmico de administração pública com base em pesquisa comparada. Desde a onda de propostas de reforma do Estado e reformas administrativas inspirados na Nova Gestão Pública (*New Public Management*), entre as décadas de 1980 e 1990, tem-se institucionalizado importantes fóruns e canais

de publicação de conhecimento técnico-científico na área de Administração Pública e Políticas Públicas, começando pelo Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), passando pelo Congresso Internacional de Governo, Administração e Políticas Públicas (GIGAPP) e o Grupo Latino-Americano para a Administração Pública (GLAP), filiado ao *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS).

Apesar destes avanços, os estudos e publicações de Administração Pública e Políticas Públicas na região Ibero-americana ainda se caracterizam como estudos “país”, de comunicação de realidade individuais ou mudanças político-administrativas em unidades nacionais ou subnacionais, seja em áreas de operação de governo (ex. recursos humanos, finanças e orçamento, etc) ou áreas de políticas públicas (ex. saúde, educação, etc). Há ainda a divulgação e discussão de boas práticas de gestão pública no meio dos *practitioners*. Quando ocorrem, estudos comparados são geralmente realizados por amostras de conveniência por parte dos pesquisadores, sem atenção ao princípio da comparabilidade (Van de Walle & Brans, 2018).

Ainda atualmente, o que se percebe é uma escassez de estudos sistematizadores nas publicações científicas de caráter comparado regional de Administração Pública e das Políticas Públicas. Para Jreisat (2011), a teoria e prática de administração pública corre o risco de se tornar uma ciência paroquial, i.e. de cada pesquisador externando os seus achados locais, sem uma preocupação no acúmulo dos aprendizados entre objetos de estudo. Para o autor, países do Sul Global como a América Latina, África e Sudeste Asiático encontram ainda menor inserção no debate internacional sobre Administração Pública e Políticas Públicas, quando comparado aos países da América do Norte, Europa e Oceania. O mesmo autor discorre sobre a necessidade de “desprovincializar” a Administração Pública, por meio de pesquisas comparadas, com potencial de “perceber uma ampla gama de ações administrativas, identificar uma variedade de problemas e, simultaneamente, melhorar nos-

sa compreensão sobre as falhas e limitações do nosso próprio contexto administrativo” (Jreisat, 2005, p. 232).

A partir deste contexto de falta de conhecimento comparado internacional *mid range*, a produção deste ensaio buscou a construção de um modelo que pudesse analisar comparativamente os paradigmas e modelos de administração pública (estrutura) e de análise de políticas públicas (estratégia/formulação de diretrizes) na região.

Este ensaio tem como objetivo apresentar e debater um modelo de análise comparada sobre a adoção de Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP) no poder executivo de nível nacional de países Ibero-americanos.

O espaço Ibero-Americano é um terreno fértil para estudos comparados devido a traços comuns de cultura, língua e modelo legal-institucional similar (*civil law*) e um sistema administrativo derivado do modelo napoleônico continental europeu (Kuhlmann & Wollmann, 2014). Somam-se, a estas características, o compartilhamento de algumas fases políticas comuns, como a instalação de ditaduras militares até as décadas de 1970 e 1980 e a subsequente distensão democrática que perdura até os dias atuais.

Também existem diferenças estruturais marcantes: enquanto na América Latina predomina o sistema de governo presidencialista, Portugal e Espanha possuem, respetivamente, sistemas semipresidencialistas e parlamentares, e pertencem a uma entidade de governança continental, que é a União Europeia. Estas diferenças se somam a modelos de desenvolvimento diferentes, assim como políticas públicas que sofreram variação temporal e entre os países desde o período colonial (Peters, Fontaine & Mendez, 2018).

Para a formulação deste ensaio foi realizada em três etapas: 1) revisão da literatura internacional e regional sobre Administração Pública comparada e Políticas Públicas comparadas, 2) revisão da literatura internacional e regional sobre Paradigmas de Administração Pública, Modelos de Análise de Políticas Públicas e Novo-Institucionalismo histórico e sociológico, 3)

construção do modelo de análise a partir de variáveis e categorias consolidadas em teoria e na prática político-administrativa da região.

Este modelo analítico fica à disposição da comunidade epistêmica de Administração Pública e Políticas Públicas para realizar os seguintes avanços: a) compreender comparativamente os paradigmas de administração pública e da análise de políticas públicas entre países Ibero-americanos; b) gerar aprendizado na área de Administração Pública e Políticas Públicas com fins ao desenvolvimento de modelos e ferramentas de análise e gestão de políticas públicas mais adequados ao contexto histórico e socioinstitucional da Ibero-américa; c) aproximar as comunidades epistêmicas do campo de Administração Pública e Políticas Públicas na Ibero-américa.

Política Pública Comparada e Administração Pública Comparada

Estudos comparados de administração pública sempre tiveram espaço desde a inauguração dos campos de estudo de *Public Administration*, com Wilson (1887), e dos *Policy Studies*, com Lasswell (1951), mas apenas depois da 2ª Guerra Mundial que se aceleraram com o avanço das políticas de desenvolvimento e de consolidação do Estado de bem-estar social nos países considerados mais desenvolvidos (Rathod, 2007; Geva-May et. al., 2018).

São conhecidos os potenciais ganhos dos estudos comparados na área de administração pública e políticas públicas:

- Aprendizagem cruzada e transferência de estratégias e políticas para melhoria dos sistemas administrativos (Jreisat, 2011; Geva-May et. al., 2018);
- Identificação das diferenças das experiências político-administrativas (Jreisat, 2005);
- Identificação das similaridades e uniformidades, mesmo em contexto político institucionais diferentes (Jreisat, 2005);
- Reflexão e compreensão crítica dos atributos administrativos e de *policy*, afastando visões etnocêntricas (Jreisat, 2005).

Van de Walle e Brans (2018) trazem a distinção de objetivos e origens entre *Comparative Public Policy (CPP)* e *Comparative Public Administration (CPA)*. Os estudos de política pública comparada surgiram nos ambientes dos governos, com preocupação prática de aprendizagem cruzada das estratégias de resolução de problemas setoriais (ex. saúde, defesa, desigualdade social etc.). A característica normativa (não neutra), multidisciplinar e orientada à resolução de problemas, defendida por Lasswell (1951), pautou o desenvolvimento deste perfil de estudo. Sua principal preocupação é analisar o processo de política pública, desde a formação da agenda, a formulação das alternativas de *policy*, seu processo decisório, sua implementação, avaliação e eventual terminação das políticas públicas, em chave comparada.

Em específico sobre Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP), existem três grandes tradições teórico-metodológicas que disseminam suas ferramentas, métodos e espaços de prática muito distintos para prescrição de recomendações de políticas públicas. A tradição racionalista, baseia-se em análise custo-benefício, análise custo-efetividade, avaliação econômica de projetos (Weimer, 1998). A tradição argumentativa, por sua vez, adota análise crítica, argumentativa, participação e deliberação como formas de informar o tomador de decisão (Fischer, 1998). Embora não seja uma tradição do ponto de vista prescritivo, há ainda consolidado na literatura aquilo que é chamado modelo incremental, que pauta a formulação de políticas públicas com base nas experiências passadas dos próprios gestores, na adaptação de políticas públicas dentro de limites impostos por instituições formais e informais e acordo político acima de racionalidade técnica (Bobbio, 2005; Lindblom, 1959).

Cabe destacar aqui que o ferramental analítico dos MAPP não incluem os chamados modelos descritivo-analíticos utilizados pelas *policy sciences* para construção teórica, como o Advocacy Coalition Framework (Weible, Sabatier & McQueen, 2009), o Equilíbrio Pontuado (Jones & Baumgartner, 2012), o modelo de fluxos múltiplos (Kingdon, 1984) ou outros modelos de processo

(Nowlin, 2011). Os MAPP são ferramentas metodológicas-prescritivas utilizadas em governo, para construção de diagnósticos, projeções, argumentos e recomendações para o enfrentamento de problemas públicos concretos. Toma-se aqui o conceito de análise de políticas públicas de Dunn (1981, p. ix), como atividade prática “que usa múltiplas metodologias de pesquisa e argumentação para produzir e transformar informações relevantes que poderão ser utilizadas no contexto político para resolver problemas públicos”.

Entre as ferramentas de análise e prescrição racionalista estão a análise custo-benefício, análise custo-efetividade, análise de viabilidade política, matriz decisória (Secchi, 2016). No modelo argumentativo, estão disponíveis as técnicas de deliberação pública, planejamento de processos participativos, mapeamento de argumentos e a análise narrativa de política pública (Fischer, Miller & Sidney, 2007). O modelo incremental de Lindblom não traz ferramentas, técnicas e procedimentos, a não ser a prescrição genérica que a formulação de política pública deve ser ocorrer de maneira simultânea ao diagnóstico do problema, fusão entre avaliação e análise empírica, comparações sucessivas limitadas, feita com ajustes mútuos entre os atores (analistas e políticos) (Lindblom, 1959; Lindblom, 1979).

Já a administração pública comparada nasceu no ambiente acadêmico e tem sido promovida, desde a década de 1960, naquilo que foi chamada administração do desenvolvimento (*development administration*), com pesquisas financiadas por organizações como a *Ford Foundation*, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial. Inicialmente, seus objetivos eram identificar barreiras estruturais para o desenvolvimento das Administrações Públicas dos países em desenvolvimento, para então propor modelos e ferramentas administrativas que pudessem ser adotadas pelos governos. Fica, portanto, sublinhada a relevância do estudo da estrutura, da capacidade de governo, os paradigmas ou modelos de gestão, assim como o relacionamento entre governo e entes não-governamentais e cidadãos (ex. orçamento, prestação de serviço, transparência etc.).

Em grande parte, os modelos teórico-empíricos de CPA são pautados no conhecimento produzido nos países desenvolvidos sobre Paradigmas de Administração Pública (PAP), predominantemente Estados Unidos e Europa. Iniciando com o passado patrimonialista, passando à organização burocrática (Weber, 1992), pela Nova Gestão Pública (Pollitt & Bouckaert, 2002; Kettl, 2005) e com a nova Governança Pública (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997), os modelos de gestão pública são todos pautados na adoção de justificativas, valores e instrumentos teorizados ou praticados nesses países (Hood & Jackson, 1991).

O passado patrimonialista tem como principal característica a falta de limites entre a esfera pública e a esfera privada. É um paradigma anterior ao da legalidade baseado, portanto, no que Weber classificou como tipos de dominação tradicional ou carismática (Weber, 2004). A sobrevivência desse paradigma pode se revelar de diferentes maneiras como por exemplo, por meio do nepotismo, que seria a nomeação de familiares em cargos públicos; do clientelismo, que envolve a concessão de benefícios públicos em troca de apoio político, principalmente na forma de voto (Carvalho, 1997); e da patronagem, que trata especificamente da troca de empregos públicos por apoio político que durante muito tempo representou a realidade dos sistemas de espólio, do qual os Estados Unidos foram um exemplo típico problematizado no texto de Woodrow Wilson que relatava a situação prévia à reforma do serviço civil norte-americano (Wilson, 1887).

Justamente com o objetivo de separar o público do privado e substituir os sistemas de espólio por administrações baseadas na técnica é que se propõe o paradigma burocrático. Baseada no modelo idealizado por Weber (1978), a burocracia seria a expressão da forma de dominação racional legal, na qual a legitimidade não está mais na tradição ou em laços pessoais, mas sim nas regras e estatutos estabelecidos, que obedecem a uma estrutura hierarquizada.

Essa racionalidade seria capaz de oferecer, por meio da técnica, um alto grau de eficiência ao sistema, baseado na padronização e controle por meio de regras e procedimentos pré-definidos. Desta forma, garantem-se além da legalida-

de – base essencial para organização burocrática – as seguintes características: impessoalidade; livre seleção de funcionários baseada em competência técnica; escala salarial baseada em hierarquia e responsabilidades do cargo; cargos que pertencem a carreiras e cujas atribuições são legalmente definidas; funcionários cuja demissão depende de circunstâncias bem específicas, ou seja, protegidos de desmandos políticos; prerrogativas são do cargo e não da pessoa, isto é, há uma clara separação entre as esferas pública e privada (Weber, 1978).

Por fim, vale ressaltar que tanto Weber (1974) quanto Wilson (1887) reconheciam a importância do papel político da Administração Pública, mas deixaram claro em suas obras a diferença entre a função técnica e de execução do burocrata, para o primeiro - e do administrador, para o segundo - em contraposição à função política daqueles que disputam eleições e formulam as leis. Enquanto a separação entre as funções política e administrativa foi bem caracterizada por Wilson em sua obra, a discussão entre política e burocracia permanece como uma grande tensão na discussão weberiana, a partir da preocupação do autor com a ameaça que o crescimento da burocracia poderia representar ao espaço da decisão política.

O terceiro paradigma, do *New Public Management (NPM)* ou da Nova Gestão Pública (NGP), iniciou-se com as reformas gerenciais do final da década de 1970 e começo dos anos 1980. O pioneiro em sua implementação foi o Reino Unido, seguido por Nova Zelândia, Austrália e depois uma série de países da OCDE (Gruening, 2001). Bastante motivado pela crise fiscal dos estados, o movimento buscou na ideia de eficiência do setor privado, que promoveu tanto privatizações quanto incorporação de práticas de gestão empresariais no setor público.

Abrucio (2001), observando a experiência internacional, classifica essa como apenas a primeira fase da reforma gerencial, denominando-a de *gerencialismo puro*, um momento no qual os governos estariam bastante focados na redução de custos e aumento de produtividade, iniciando ainda um movimento de administração por objetivos, com a finalidade de obter uma

responsabilização clara das tarefas delegadas às agências descentralizadas.

O segundo momento, denominado de *consumerismo*, passou a incluir uma preocupação não apenas com a eficiência, mas com a qualidade dos serviços prestados. Neste sentido podemos observar as políticas que consideram o cidadão como um cliente e buscam dar-lhe poder de escolha diante de um quase-mercado como voucher na oferta de serviços públicos de educação, saúde e habitação ou, de forma geral, a incorporação de diferentes parceiros privados – lucrativos e ou do terceiro setor – que, por meio de contratos, passam prestar serviços públicos, ao lado de entidades governamentais, estabelecendo entre si uma forma de competição administrada.

Já Ramió Martes (2016) agrupa as principais características das duas primeiras fases descritas por Abrucio (2001) – busca por eficiência, a administração por objetivos e a ideia do cidadão-consumidor – em uma primeira corrente da administração gerencial, que julga ter sido a maior fonte de inspiração entre os governos, denominada pelo autor de *neo-empresarial*. Ramió Martes ressaltava ainda como características relevantes dessa primeira fase a autonomia dada aos gestores e a flexibilidade no uso dos recursos em contrapartida à avaliação de resultados; o foco em resultados, em contraposição ao foco em procedimentos; e a ideia de que o desempenho organizacional melhora quando há pactuação prévia de objetivos.

O modelo de gestão destas fases descrito acima consiste no cerne da administração gerencial. São essas as principais características mencionadas quando se fala em reforma gerencial (Bresser Pereira, 1996; Crozier, 1997; Martins, 1997). Gruening (2001), ao fazer uma extensa revisão de literatura para discutir as bases teóricas do *New Public Management*, chega a uma matriz com 25 características principais, dentre as quais, podemos dizer que, pelo menos 18 estariam contempladas na descrição acima (como exemplo das características podemos citar: corte orçamentário, privatizações, terceirizações, descentralização, auditoria por desempenho etc).

Abrucio (2001), entretanto, identifica ainda uma terceira etapa, chamada de *public service*

orientation. Nesta fase, utilizam-se conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, que estavam ausentes do debate da reforma gerencial. Apesar de não se negarem as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico etc, o referencial da esfera pública se torna mais importante.

Esta última etapa não só inclui as sete características restantes do quadro de Gruening (2001) – com características como democratização e participação, por exemplo – mas também corresponde ao que Ramió Martes (2016) chamou de uma outra corrente da reforma, a corrente neo-pública. Para este último autor a corrente neo-pública é bastante minoritária, tanto em base acadêmica quanto nos governos, e traz repolitização, nova regulação, participação e ética.

O quarto e último paradigma é o da Nova Governança Pública ou do Estado-Rede. É um movimento posterior à NGP que busca responder aos desafios de um mundo mais conectado e com problemas cada vez mais complexos – os *wicked problems*. Diante de problemas como, por exemplo, terrorismo, aquecimento global, crise migratória – percebe-se que o Estado, sozinho, não tem capacidade para resolver. Torna-se cada vez mais importante articular o conhecimento que existe na sociedade para ser capaz de, em parceria, procurar dar um melhor tratamento a questões tão desafiadoras.

Nesse sentido, Goldsmith e Eggers (2004) afirmam que em um paradigma de governança em rede o governo passa a ser uma terceira parte, ou seja, deve deixar de ser o protagonista e passar a se relacionar de maneira horizontal com atores públicos e privados, substituindo a antiga forma hierárquica de lidar com a sociedade. Bovaird e Löffler (2009) complementam que, além dessa visão de horizontalidade e parceria, o modelo em rede prioriza o engajamento dos *stakeholders* dos temas tratados, valorizando para isso a transparência; qualifica a discussão de equidade com questões de gênero, etnia, idade, religião; discute comportamento ético e honestidade na condução da política; preza pelo fortalecimento da *accountability* e, por fim, pauta não apenas resultados[MOU6].

A questão da flexibilização da hierarquia também é ressaltada por Rhodes (2007), que após ter iniciado a discussão em 1997, faz um balanço teórico dez anos depois. O autor contrapõe o modelo de governança ao burocrático enfatizando que enquanto o primeiro baseia-se em autoridade e regras, o segundo é fundado em confiança e diplomacia – características capazes de manter a conexão entre as redes que o compõem.

A presença de atores não governamentais - lucrativos e do terceiro setor - também é entendida como marca deste modelo, o que faz o conceito de governança ser mais amplo que o de governo. Nesse sentido, as redes criam uma interdependência entre as diferentes organizações e a fronteira entre público e privado se torna permeável e opaca. Para gerenciar esse novo modelo, o autor afirma que a tradicional forma de comando centralizado do Estado é ineficaz e defende uma teoria de descentralização (Rhodes, 2007).

Stoker (2018) também parte do princípio de que governança é um modelo no qual as fronteiras entre público e privado não são claras. Em um balanço mais recente da teoria, o autor estabelece cinco proposições com o objetivo de sintetizar seus princípios. Os princípios são detalhados e organizam a discussão, mas como se poderá ver adiante, apenas aprofundam o que Rhodes (2007) já havia identificado.

A primeira delas é justamente sobre o envolvimento de atores privados e afirma que o modelo da governança refere-se a atores e instituições governamentais, mas também que estão além do governo; a segunda afirma que esses atores organizados dividem, de maneira não tão clara, responsabilidades por atuar em assuntos tanto econômicos quanto sociais; a terceira aponta que a governança percebe a dependência do poder envolvido nas relações entre as instituições envolvidas na ação coletiva; a quarta, identifica que a governança se organiza por meio de diferentes redes autônomas, autogeridas; e a última, a governança reconhece que a possibilidade de ver as os objetivos realizados não está na capacidade de comando e controle do governo, ou no uso de sua autoridade – vê o governo como capa de utilizar novas habilidades de direção e gerenciamento (Stoker, 2018).

Por fim, Ramió Martes (2016) quando aborda o tema da governança ressaltava também a maior integração do governo com o mercado e o terceiro setor para a resolução de problemas cada vez mais complexos. Porém, ressaltava com muita ênfase a questão da criação de espaços públicos deliberativos de cogestão, para o alcance de uma democracia mais plena, complementar à democracia representativa. Isso possibilitaria o aumento da participação, transparência e prestação de contas, fazendo com que o cidadão saia da condição anterior de *cliente* e resgate a posição de sujeito de direitos.

A CPA e a CPP se encontram nas chamadas Políticas de Gestão Pública (Barzelay et. al, 2003). As mudanças nas áreas-meio, administrativas, de gestão de pessoas, desenho organizacional, orçamento e finanças, compras públicas, auditoria e controle, que formam as políticas de gestão pública, também são analisadas sob o enfoque analítico das políticas públicas, da mesma forma que outras áreas finalísticas de intervenção governamental. Ou seja, na perspectiva da CPA, estas mudanças são observadas especialmente em suas estruturas e capacidades, e na perspectiva da CPP, elas são analisadas quanto ao estilo ou forma de formulação, decisão, implementação e avaliação.

Aos estudos comparados de Administração Pública e Políticas Públicas interessa perguntar em que medida tais paradigmas e modelos criados e disseminados a partir de países da Europa e América do Norte, conseguiram ser disseminados para os países da América Latina, assim como em Portugal e Espanha. Também cabe pesquisar comparativamente a existência de modelos e paradigmas próprios, ferramentas próprias coerentes com os traços socioinstitucionais dos países da região.

Novo-institucionalismo histórico e sociológico e difusão de políticas públicas

A proposta do modelo analítico para o estudo dos paradigmas de administração pública e dos modelos de análise de políticas públicas dos pa-

íses da Ibero-América faz-se tendo por base um quadro teórico do Novo Institucionalismo e da Difusão/ Transferência de Políticas Públicas.

O Novo Institucionalismo (NI) é constituído por múltiplas correntes de pensamento que possuem em comum a crença de que as instituições definem os resultados políticos (Hall & Taylor, 1996). São três as correntes neoinstitucionalistas identificadas no artigo seminal de Hall e Taylor (1996): o histórico, o sociológico e o de escolha racional. Posteriormente, outros autores viriam a propor outras correntes como sejam o NI Normativo (March & Olsen, 1984, 1989), alinhado com a visão sociológica, ou o NI Discursivo de Schmidt (2010). As correntes do NI trabalham as instituições de diferentes formas, mas, de forma agregadora, as mesmas podem ser definidas como elementos de natureza formal ou informal, como regras, normas, valores, hábitos e rotinas, que afetam o comportamento individual – obrigando, permitindo ou proibindo determinadas ações –, possuindo legitimidade superior em relação às preferências individuais e tendendo para perdurar ao longo do tempo (Lowndes, 1996).

Conforme referem Kuhlmann e Wollmann (2014), as “teorias neoinstitucionalistas têm obtido crescente atenção e aceitação na análise e explicação das reformas administrativas, transformações e também para a persistência de sistemas numa perspetiva comparativa nacional e internacional” (p. 44). Segundo os autores, as instituições surgem como variável explicativa para a mudança ou a persistência das políticas, tendo por base os atributos dos sistemas político-administrativos, onde se incluem o tipo de cultura administrativa (*Rechtsstaat* ou Interesse Público), sistemas políticos, formas de Estado, o grau de centralização/descentralização administrativa, os regimes de função pública (carreira ou posição) e o grau de politização da Administração (Kuhlmann & Hollmann, 2014). A tendência para a convergência nas políticas públicas de reforma administrativa já havia sido notada por Pollitt (2002), com relação à NGP. De acordo com o autor, existiu uma ampla convergência do discurso dos governos com relação à retórica da NGP, mas a mesma não foi acompanhada ao nível das práticas e dos resultados obtidos com as

medidas que foram implementadas pelos países. Como tal, conforme advoga Carvalho (2008), a NGP acabou por configurar uma “ementa global”, mas com “escolha local”, dado que os países entre a cartilha preconizada pelo movimento fizeram adaptações e escolhas diferenciadas, observando diferentes graus de sucesso.

Ao contrário dos supracitados autores, que consideram as três correntes principais do NI, para o que releva no presente trabalho procuramos apenas identificar justificativas encontradas nas correntes sociológica e histórica. As duas correntes elencadas assumem o peso das instituições na definição das preferências dos indivíduos, já que as suas escolhas não se conseguem apartar do contexto institucional em que os mesmos são socializados. As preferências individuais que influenciam o comportamento surgem num contexto de racionalidade limitada e possuem natureza endógena e não independente das instituições. Como tal, os indivíduos não conseguem vislumbrar opções tidas como aceitáveis fora do domínio institucional (Hall & Taylor, 1996; Thelen & Steimo, 1992). Como consequência, as duas correntes admitem que a persistência de instituições na sociedade pode levar a resultados ineficientes (Hall & Taylor, 1996; Schmidt, 2006).

De acordo com o NI Histórico, as escolhas realizadas no passado acabam por se impor sobremaneira na tomada de decisão no presente, levando a consequências indesejadas (Schmidt, 2010), no que ficou conhecido por *path-dependency* (dependência de trajetória). Deste modo:

a ordem pela qual as coisas acontecem afeta como eles acontecem; a trajetória da mudança para um ponto em si constrange a trajetória depois desse ponto; e as escolhas estratégicas feitas num momento particular eliminam todo o leque de possibilidades de escolha a seguir, porquanto servem de condição à existência de outras (Hay & Wincott, 1998, p. 955)

De acordo com a corrente, reverter as consequências de uma má decisão ou promover uma mudança possui um custo muito significativo, porque as instituições presentes vão constituir um obstáculo e as novas vão requerer uma aprendizagem e adaptação (Lecours, 2005).

No NI Sociológico, as instituições permitem a transmissão e a aprendizagem da cultura, funcionando a mesma como um reforço à manutenção de comportamentos, por assimilação e interiorização dos indivíduos e sem necessidade de coerção (Zucker, 1991). March & Olsen (1995) consideram que as instituições afetam a forma como os indivíduos encaram as suas opções no momento de agir, prescrevendo o comportamento “apropriado” para contextos específicos, dando consistência e significado particular às situações. Em retorno do seu comportamento, os indivíduos esperam obter da outra parte um comportamento que também é definido como adequado para a situação. Deste modo, as instituições concedem ordem, estabilidade e previsibilidade, sendo o seu cumprimento reforçado pela presença de sanções.

De acordo com o NI Sociológico, na procura de resposta adequada às instituições e de legitimação face ao contexto exterior, o que garantirá uma sobrevivência no longo-prazo (Meyer & Rowan, 1991), as organizações regem-se por práticas culturais de âmbito reconhecido em termos sociais (Hall & Taylor, 1996), o que as pressiona no sentido da homogeneização. O isomorfismo – processo que leva as organizações a assemelhar-se a outras – pode decorrer de três mecanismos: o coercivo, conjunto de pressões formais ou informais exercidas sobre as organizações pelo governo ou outras organizações das quais dependem; o mimético, que se refere à tendência para se adotarem comportamentos semelhantes às organizações “modelo”, numa busca por serem bem-sucedidos; e o normativo, resultante da socialização, pela qual se imprimem práticas semelhantes, por exemplo, a indivíduos da mesma profissão (DiMaggio & Powell, 1983, pp. 150-152).

Das correntes do NI supracitadas, fica a ideia de durabilidade e persistência das instituições, ao mesmo tempo que se revela a dificuldade de promover a mudança nas mesmas (Harty, 2005). Este facto decorre da presença de mecanismos associados às instituições que tanto constituem estruturas de incentivo e constrangimento à ação, como reforçam o sistema de distribuição de poder entre os atores, o que leva a uma preser-

vação do *status quo* (Thelen, 1999). Deste modo, pequenas transformações podiam surgir através das experiências acumuladas e aprendizagem dos atores, com reflexo sobre as suas ideias de políticas (Hay & Wincott, 1998). Por outro lado, a presença de conjunturas críticas, resultantes de situações extremas, como catástrofes naturais ou escândalos políticos, pode dar origem a rupturas políticas e mudanças radicais, designadas de pontuações (Peters & Pierre, 1998). Neste sentido, aponta a Teoria do Equilíbrio Pontuado, que salienta, na maior parte do tempo, a existência de estabilidade e incrementalismo no processo político. Reflexo de uma lógica conservadora dominante do tipo de subsistema político não competitivo, capaz de praticar uma *agenda denial*, que faz com as políticas se mantenham estáveis, a situação só seria revertida pela alteração do equilíbrio de forças e entrada para a discussão política de novos atores, que, com as suas novas ideias, produziriam mudanças de políticas (True, Jones & Baumgartner, 1999).

No nosso estudo, pretendemos perceber como os paradigmas de administração pública são refletidos nas escolhas de políticas públicas (e os modelos de análise de políticas em que se suportam) no que se refere às práticas de gestão pública implementadas. Neste pressuposto, equaciona-se a possibilidade do incrementalismo nas políticas públicas, mas também de mudanças de orientação mais radicais, que se afastam do *status quo* presente. As mudanças de políticas de gestão pública podem ser o resultado de pressões internacionais para a convergência, decorrentes de diversas forças como a existência de uma agenda de discussão pública internacional sobre o tema, a crescente globalização, do peso das organizações internacionais e respectiva ideologia sobre a reforma ou da transplantação e importação de medidas oriundas de outros Estados. Neste sentido, promove-se um crescente mimetismo e homogeneidade nas estruturas administrativas (Verhoest, 2013), explicadas pelo NI sociológico, mas também por teorias como a Difusão/ Transferência de Políticas Públicas.

Não sendo conceitos sinónimos, optamos por incluir a literatura de difusão e transferência de políticas públicas de forma agregada dada os

contributos efetivos de ambas e sem grande preocupação de delimitação conceptual. Como referem Marsh & Sharman (2009), ambas podem ser entendidas como complementares, embora não exista suficiente integração da literatura numa única teoria, já que emergem em áreas científicas distintas, trabalham os mecanismos associados aos processos diferentemente e utilizam as abordagens metodológicas opostas, no que se refere ao número de caso e ao recurso a estratégias quantitativas e/ou qualitativas. A transferência de políticas públicas pode ser definida como a utilização dos conhecimentos sobre as políticas e os arranjos administrativos de uma realidade num outro contexto político, seja o mesmo dentro de um país ou entre países (Dolowitz & Marsh, 1996, 2000). Já o processo de difusão de políticas define-se como a influência exercida pelas escolhas e práticas políticas de um país (ou jurisdição) sobre um(a) outro(a) (Gilardi, 2016; Gilardi & Wasserfallen, 2019), levando a um processo de interdependência e convergência de políticas (Marsh & Sharman, 2009, p. 271). Não há unanimidade dos autores sobre a ideia de que a difusão é um tipo de transferência; ou que a transferência é uma forma de difusão; ou mesmo que ambas são uma forma de aprendizagem política (Marsh & Sharman, 2009).

Existem diversos mecanismos que os dois campos identificam para os processos de difusão/transferência, concretamente: a aprendizagem, que implica uma decisão racional dos governos de adotar práticas internacionais bem-sucedidas, estando sobretudo ligada à transferência de políticas públicas; a competição, que salienta a procura de atratividade dos países, ao reproduzirem as condições ambientais mais favoráveis no contexto internacional para a captação de recursos (normalmente, associada a condições económicas, como fluxos financeiros e mercados internacionais); a coerção ligada à força dos Estados mais poderosos e das Organizações Internacionais na definição das políticas, no contexto de empréstimo e doação de fundos (algo que provou ser um mecanismo de difusão relevante no contexto do mundo em vias de desenvolvimento); e o mimetismo, ligado ao processo de socialização e replicação de práticas que decorre

de fatores normativos ou de natureza simbólica, que leva os países a perceberem determinadas práticas com as apropriadas (Gilardi & Wasserfallen, 2019; Marsh & Sharman, 2009).

Para Stone (2012), a literatura de difusão de políticas sugere que a mudança de políticas ocorre por osmose, ou seja, “é contagiosa em vez de escolhida” (p. 484), o que tem levado a um descaso pelo estudo dos interesses políticos envolvidos na adoção das políticas, quando a influência exercida não é condição suficiente para a importação de medidas. Neste sentido:

fatores que são *internos* a um sistema tais como as dinâmicas de poder ou os interesses políticos e a feitura histórica e social de uma política pode ser um determinante mais poderoso em relação ao que está a ser adotado do que os fatores externos (Stone, 2012, p. 485, *italico do original*).

A transferência de políticas traduz-se em situação de integração voluntária ou coerciva para os países. A transferência voluntária decorre de problemas e insatisfação interna com os resultados das políticas presentes, traduzindo-se uma procura externa por soluções. A coerção significa uma imposição de adoção de políticas, podendo ser direta, o que é raro entre países, mas onde se destaca o papel das organizações supranacionais, ou indireta, relacionada com as interdependências e externalidades (sobretudo negativas), que levam à procura de soluções comuns entre os países, como é o caso das políticas ambientais (Dolowitz & Marsh, 1996). As organizações transnacionais exercem, deste modo, força coerciva tanto pela via impositiva, obrigando os países à introdução de políticas, como por meio de conferências e disseminação de relatórios de boas-práticas, o que constituirá uma coerção indireta (meio de persuasão e não de imposição) (Stone, 2012). Por outro lado, a transferência voluntária ou coerciva de políticas leva à existência de um *continuum* que opõe a aprendizagem à imposição direta de um programa ou política, ainda que, em muitos casos, as transferências resultem de tanto de decisão voluntária como coerção (indireta), devido a pressões competitivas (Dolowitz & Marsh, 2000).

Além do contributo dos atores oficiais, os autores destacam o papel dos atores supranacionais e não oficiais de políticas no seu papel de empreendedores para a transferência das políticas (Dolowitz & Marsh, 1996). Deste modo, de acordo com Stone (2012, p. 494):

Think tanks, coalizões de negócios, universidades, fundações filantrópicas e ONG são ‘empreendedores da transferência de políticas’ transnacionais. São melhores para a transferência *soft* das ideias gerais das políticas; a matéria intelectual que sustenta as políticas. Usam a sua autoridade intelectual ou *expertise* de mercado para reforçar e legitimar certas formas de política ou padrões normativos como ‘melhores práticas’. Contrariamente, os oficiais públicos estão mais envolvidos na transferência *hard* de práticas e instrumentos políticos envolvendo decisões executivas, legislação e regulação.

Neste contexto, a União Europeia (UE) é considerada uma plataforma maciça de transmissão de políticas (Bulmer & Padgett, 2005). Ao olhar para as instituições europeias, os mesmos autores consideram que a EU atua em diversas matérias como um processo de governança vertical, de cariz coercitivo direto, complementando a sua atividade com formas de governança consensualizada (por maioria), de tipo negocial, e de adesão voluntária em matérias onde domina a soberania nacional, mas com coordenação política europeia, onde domina mecanismos de persuasão e difusão. Ficam assim firmados os mecanismos de governança europeia: hierarquia, negociação e facilitação (Bulmer & Padgett, 2005). Um exemplo da influência da UE na adoção das políticas públicas nacionais é observado por Ongaro e Kickert (2020). Os autores analisam as reformas do setor público de alguns países-membros, no seguimento da crise económica mundial de 2008, notando a crescente influência exercida pela UE no sentido da consolidação fiscal. A dinâmica explicativa para este fenómeno é encontrada na política das entidades doadoras (Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e Comissão Europeia) de condicionamento da ajuda à aceitação de implementação de determinadas medidas de reforma, o que denota a existência das forças coercivas que falámos anteriormente. Numa alusão

à transferência de políticas, os autores referem “as reformas foram copiadas e coladas de um ‘Consenso de Washington’ estilizado e artificial, orientado para a austeridade fiscal e inspirado numa pegada económica neoliberalista.” (Ongaro & Kickert, 2020, p. 122).

Aprendizados para construção do modelo analítico para a realidade Ibero-Americana

Este processo de construção de um modelo de análise comparada de Administração Pública e Políticas Públicas adequado para a região Ibero-Americana partiu da leitura e análise dos principais artigos e livros especializados no tema para compreensão dos aprendizados acumulados. Os aprendizados identificados são relativos à capacidade de formulação e a testagem teórica dos modelos.

Talvez a crítica mais presente a estudos de perfil comparado é quando eles são montados apenas com intuito descritivo, sem preocupação de testagem de teoria ou construção de teoria. Para evitar a perecibilidade do conhecimento, Peters et. al. (2018) e Geva-May et al. (2018) recomendam que as comparações devam estar fundadas em algum marco teórico da área de políticas públicas ou de administração pública, para que o conhecimento se acumule com outras análises de casos ou análises comparadas. A importância de testagem de matriz teórica já existente ou de construção de novas categorias indutivas de fenómenos político-administrativos são fundamentais para superação de análises pontuais, descritivas ou meramente exploratórias.

Com relação à escolha das unidades de análise, a recomendação existente na literatura é que se fuja de amostras por conveniência, e que se definam critérios de seleção com justificativa teórica e respaldo empírico. É necessário explicitar a homogeneidade ou heterogeneidade entre os casos escolhidos, para que as diferenças, semelhanças e variação concomitante dos fenómenos político-administrativos sejam identificáveis (Geeva-May et al., 2018; Peters et al., 2018; Van de Walle & Brans, 2018).

Quanto ao número de casos, Peters et. al. (2018) mostram que existe um permanente dilema entre a quantidade de casos e a profundidade qualitativa da análise comparada. Se, por um lado, pesquisas com grande número de casos trazem a possibilidade de testagem de hipóteses, análise de causalidade e covariação com base em variáveis dependentes e independentes, as pesquisas comparadas de N-pequeno (amostragem reduzida) são fundamentais para explicitar as nuances e elementos comportamentais individuais ou coletivos. Estudos de caso com uma quantidade razoável de casos encontram-se também no plano intermediário de vantagens e desvantagens entre profundidade analítica e inferência estatística externa.

Um dos aprendizados acumulados em estudos descritivos qualitativos é que o acesso aos sujeitos de pesquisa é fundamental para o sucesso de uma pesquisa comparada. Em geral, a disponibilidade dos burocratas da alta administração pública, bem como dos políticos em cargos gerenciais ou legislativos, é bastante difícil de obter por indisponibilidade de tempo e/ou interesse destes agentes de serem entrevistados para pesquisas de cunho teórico-científico (Engelli et al., 2018). Neste sentido, uma alternativa é buscar acessar aqueles que estudam e sistematizam os temas, sejam eles acadêmicos ou profissionais especialistas. Estes mesmo autores apontam que o conhecimento linguístico dos países ou regiões que se buscam comparar é muito necessário, para que não haja mal entendimento ou tradução irregular de termos técnicos ou sutilezas de linguagem que revelam elementos essenciais da realidade político-administrativa não escrita (Engelli et al., 2018).

Barzelay et al. (2003) escreveram um artigo sobre estratégias de pesquisa para comparação da Administração Pública na América Latina. Entre os ensinamentos dos autores estão que as entrevistas devem ser a estratégia de coleta de dados preferencial, por uma série de razões (Barzelay et al., 2003, p. 34):

- Entrevistas ajudam a verificação factual da realidade;
- Entrevistas ajudam a entender a dinâmica do processo de política pública, incluindo se-

quências de ações, mudanças nos pontos de vistas, conflitos, e resultados intermediários que ficam invisíveis ao final dos processos;

- Entrevistas contribuem através do registro de palavras que melhorar a descrição dos fenômenos sociais e preenche as lacunas de investigação;
- Entrevistas ajudam o pesquisador a acessar informação acumulada no nível pessoal.
- Entrevistas são adequadas para refinar descrições sobre o como e por que as situações aconteceram, além de absorver ideias, valores, opiniões e impressões dos protagonistas.
- Entrevistas conseguem prover dados objetivos, além de indicar fontes de informações negligenciadas;
- Entrevistas são apropriadas para induzir os atores a lembrar experiências passadas, para identificar discrepâncias e incongruências em descrições disponíveis.

Os mesmos autores enumeram uma série de recomendações práticas para a elaboração de roteiros de entrevistas, entre as quais a elaboração antecipada do roteiro de perguntas (planejamento da entrevista), sistematização das perguntas de pesquisa que serão base para as comparações, elaborar perguntas sobre o “como” e o “porquê” os fenômenos político-administrativos ocorreram de tal maneira, elaborar perguntas que contenham o processo (como começou, como procedeu, como resultou) e roteiros de condução das entrevistas que servem apenas como guias gerais, sendo modificados de acordo com a contingência do processo de coleta de dados (Barzelay et. al., 2003).

Ao observar o tipo de análise comparadas em administração pública e políticas públicas, Rathod (2007) classifica-as por níveis de análise, podendo incidir nos sistemas administrativos de caráter estratégico (nível macro), em áreas setoriais de políticas públicas, como saúde, educação ou gestão pública (compras, governo eletrônico, etc.) (nível meso) ou em processos de elaboração de políticas e programas específicos (nível micro). A decisão do nível de análise deverá estar presente na definição do modelo analítico a apresentar, conforme se discutirá seguidamente.

Por outro lado, para consideração do tipo do modelo de análise e da base metodológica da pesquisa, releva o olhar sobre as publicações já efetuadas sobre o domínio comparado da Administração Pública e das Políticas Públicas, tal como proposto pelo trabalho de Geva-May et al. (2018). Os autores concluíram do resgate histórico a existência de um predomínio dos estudos de caso e análises históricas (62% dos artigos do JCPA e 53% dos artigos em outras revistas na base EBSCO) e dos artigos que buscam desenvolvimentos ou aplicações teóricas (42%). Os autores notam a expansão deste perfil de estudos, especialmente após 1998, mas também indicam uma evidente falta de publicação na América Latina, África e sudeste asiático. Portugal também não fez parte de publicações deste perfil de estudo.

Apresentação do modelo de análise para os casos Ibero-Americanos

Neste estudo, a matriz teórica adotada está presente no NI (histórico e sociológico), bem como nas teorias de difusão e transferência de políticas públicas, conforme evidenciado anteriormente. Parte-se do pressuposto que a adoção de Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP) são reflexos de pressões coercitivas, imitação/isomorfismo, mas também motivadas pela aprendizagem e por pressões competitivas. Conforme referido, a literatura evidencia a tendência dos últimos anos para a adoção de medidas semelhantes ao nível da reforma administrativa (Pollitt, 2002; Verhoest, 2013), mas observa também a persistência de diferenças, que podem ser explicadas face às circunstâncias particulares de cada contexto nacional, havendo risco de rejeição das novas instituições pela presença de diferentes atributos dos sistemas político-administrativos, como a cultura administrativa, a forma de Estado e estruturas administrativas ou o tipo de sistema de função pública e o grau de politização (Kuhlmann & Wollmann, 2014; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Os pressupostos do estudo são:

- Dentro de cada administração pública federal/nacional (unidade de análise), coexistem Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP);
- O Paradigma Patrimonialista e o Paradigma Burocrático configuram *status quo* e o Paradigma Gerencial e de Governança Pública configuram *policy change*;
- A decisão de tipo incremental configura *status quo* e os modelos de análise de políticas positivista (apelo à racionalidade) e argumentativo (com envolvimento de *stakeholders*) configuram *policy change*.

As hipóteses de relação explicativa que se procuram testar com este estudo são:

- Entre os países Ibero-americanos existe uma convergência discursiva de Reforma/Modernização dos PAP e MAPP pautado por fatores externos (agências financiadoras e *think tanks* como Banco Mundial, OCDE, e a própria União Europeia);
- Entre os países da América Latina existe maior persistência administrativa (resistência à mudança de PAP e MAPP) por motivos institucionais (culturais, legais, *path dependence*), enquanto em Portugal e na Espanha existe maior adoção de novos PAP e MAPP por coerção, imitação, competição e aprendizagem da União Europeia e seus Estados-membros.

As variáveis do estudo comparado estão operacionalizadas no quadro 2.

Esta proposta analítica configura-se uma pesquisa exploratória-descritiva por meio de um estudo de casos múltiplos (Lakatos & Marconi, 1992; Yin, 1994). A natureza exploratória refere-se à busca de informações básicas e gerais sobre a Administração Pública, seus paradigmas de gestão e suas tradições de análise de políticas públicas nos países da Ibero-América. A natureza descritiva refere-se à finalidade de mostrar as características essenciais, suas especificidades, relação histórica e pertença socioinstitucional.

Quanto ao enquadramento desta pesquisa, nas tipologias de *Comparative Public Admi-*

nistration (CPA) e *Comparative Public Policy* (CPP) apresentadas na revisão da literatura, elaborou-se o Quadro 3 que traz uma síntese deste estudo como *mid-range* (11 casos), multinacional, de análise macro (sistema administrativo) para testagem e construção teórica.

Considerações finais

Tem sido lugar comum os países Latino-Americanos e mesmo Portugal e Espanha buscarem referências administrativas e de políticas públicas nos países mais desenvolvidos. Existe bastante aprendizado e frustração nesse processo. Este ensaio trouxe uma proposta de modelo analítico para observação desta região, com vista a encontrar paradigmas e modelos próprios e analisar o quanto os modelos “importados” realmente estão afetando a prática da gestão e da formulação de políticas públicas nos governos nacionais da região.

A escassez de estudos comparados especialmente talhados para estudar a região Ibero-Americana foi um dos ignitores para a elaboração deste modelo analítico. Como sublinha Jreisat (2005), através da comparação somos capazes de entender a diversidade naquilo que aparentemente é igual e encontrar similaridade em fenômenos diferentes. Comparar é tão importante para a ciência, que é elemento fundamental da metodologia científica.

É incrível perceber que se sabe tanto das iniciativas de reformas administrativas e de adoção de novos modelos de análise em países da América do Norte, Europa e até Oceania, e pouco se aprende entre países «vizinhos».

Como a Colômbia avançou em termos de participação social na formulação de políticas públicas? Quais são os modelos e instrumentos de gestão financeira e orçamentária no governo Mexicano? Qual a capacidade instalada de análise racionalista de políticas públicas no governo nacional argentino? O quanto o Peru já conseguiu se livrar de heranças patrimonialistas e burocráticas? Por que o Chile possui um design de organização pública diferente da Venezuela? Como Portugal e Espanha aproveitaram as plata-

formas de compartilhamento de práticas e experiências de gestão com demais países da União Europeia? Quais entraves institucionais para adoção de paradigmas e modelos importados no Brasil? São algumas perguntas que merecem respostas compartilhadas e consciência coletiva no âmbito regional.

Espera-se que com esse modelo analítico a comunidade epistêmica de Administração Pública e Políticas Públicas da Ibero-América tenha à disposição uma ferramenta que favoreça o conhecimento recíproco sobre as práticas, instrumentos e modelos de gestão e análise de políticas públicas. Conhecer os vizinhos é importante para compreender a si próprios, enxergar-se no espelho, a fim de rever as próprias práticas, criar modelos de gestão mais adequados a nossa realidade a fim de fazer a Administração Pública mais eficiente, eficaz e responsiva.

Bibliografia

- Abrucio, F. L. (2001). Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In L.C. Bresser Pereira; P. Spink (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, (pp. 173-199). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Barzelay, M., Gaetani, F., Cortázar Velarde, J. C., & Cejudo, G. (2003). Research on public management policy change in the Latin American region: a conceptual framework and methodological guide. *International Public Management Review*, 4(1), 20-41.
- Bobbio, L. (2005). Decisione. In Capano, G., & Giuliani, M. *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Roma: Carocci.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Public management and governance*. 2.ed. New York: Routledge.
- Bresser Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), janeiro-abril.
- Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). Policy transfer in the European Union: an institutional perspective. *British Journal of Political Science*, 35(1), 103-126.
- Carvalho, E. (2008). *Reforma administrativa sob o mote do new public management: Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Working Paper CAPP. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Crozier, C., (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (7).

- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (1996). Who learns from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357.
- Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Dunn, W. N. (1981). *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Engeli, I., Allison, C. R., Montpetit, E. (2018). Beyond the usual suspects: new research themes in comparative public policy, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(1), 114-132.
- Fischer, F. (1998). Beyond empiricism: policy inquiry in postpositivist perspective, en *Policy Studies Journal*, 26(1), 129-146.
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Eds.). (2007). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Geva-May, I., Hoffmann, D. C., Muhleisen, J. (2018), Twenty years of comparative policy analysis: a survey of the field and a discussion of topics and methods, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(1), 18-35.
- Gilardi, F. (2016). Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly*, 16(1), 8-21.
- Gilardi, F., Wasserfallen, F. (2019). The politics of policy diffusion. *European Journal of Political Research*, 58(4), 1245-1256.
- Goldsmith, S., Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of *New Public Management*. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Harty, S. (2005). Theorizing institutional change. In A. Lecours (Ed.). *New institutionalism: Theory and analysis* (pp. 51-79). Toronto: University of Toronto Press.
- Hay, C. & Wincott, D. (1998). Structure, agency and historical institutionalism. *Political Studies*, XLVI, 951-957.
- Hood, C., Jackson, M. (1991). *Administrative argument*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, VT., USA: Dartmouth Pub. Co.
- Jones, Bryan D., & Baumgartner, Frank R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing, en *The Policy Studies Journal*, 40(1), 1-19.
- Jreisat, J. E. (2005). Comparative public administration is back in, prudently, en *Public Administration Review*, 65(2), 231-242.
- Jreisat, J. E. (2011). Commentary: comparative public administration: a global perspective, en *Public Administration Review*, 71(6), 834-838.
- Kettl, D. F. (2005). *The global public management revolution*. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Edward Elgar: Cheltenham e Northampton.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (1992). *Metodologia científica*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation, en D. Lerner & H. D. Lasswell, *The policy sciences: recent developments in scope and method*, (pp. 3-15)., Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lecours, A. (2005). New institutionalism: issues and questions. In A. Lecours (Ed.). *New institutionalism: Theory and analysis* (pp. 3-25). Toronto: University of Toronto Press.
- Lindlbom, C. E. (1959). The science of "muddling through", en *Public Administration Review*, XIX(2), 79-88.
- Lindlbom, C. E. (1959). Still muddling, not yet through, en *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.
- Lowndes, V. (1996). Varieties of new institutionalism: A critical appraisal. *Public Administration*, 74(summer), 181-197.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, J., & e Olsen, J. (1995). *Democratic governance*. New York: The Free Press.
- Marsh, D. & Sharman, J.C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288.
- Martins, H. F. (1997). Administração pública gerencial e burocracia: a persistência da dicotomia entre política e administração, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9(oc-tubre).
- Meyer, J., & Rowan, B. (1991). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. In W. Powell, &

- P. DiMaggio (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 41-62). Chicago: The University of Chicago Press.
- Nowlin, M. C. (2011). Theories of the Policy Process: state of the research and emerging trends, in *The Policy Studies Journal*, 39(S1), 41-60.
- Peters, B. G., Fontaine, G., & Mendez, J. L. (2018). Substance and methods in the comparative study of policy change, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(1), 133-141.
- Peters, B.G., & Pierre, J. (1998). Institutions and time: Problems of conceptualization and explanation. *Journal of Public Administration Research & Theory* 8(4), 565-583.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. in *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pollitt, C. (2002). Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reforms. *Public Management Review*, 4(1), 471-492.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2002). Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional, en *Revista do Serviço Público*, 53(3), 5-30.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-weberian state* (3. rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Ongaro, E., & Kickert, W. (2020). EU-driven public sector reforms. *Public Policy and Administration*, 35(2), 117-134.
- ONU, Organização das Nações Unidas (2020). *World population prospects*, disponível em: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>, acesso em 01 de setembro de 2020.
- Ramió Martes, Carles. (2016). Una propuesta de postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial, en *GIGAPP Estudios Working Papers*, 13, 1-32.
- Rathod, P. B. (2007). *Comparative public administration*. Jaipur: ABD Publishers.
- Rhodes, R. A. W (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2007). *Understanding Governance: Ten Years On*. Organization Studies, 28(8), 1243-1264.
- Schmidt, V. (2010). Give peace a chance: Reconciling four (not three) “new institutionalisms”. In D. Béland, & R. Cox, *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 47-64). Oxford: Oxford University Press.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2012). Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners, en *Public Administration Review*, 72(6), 188-796.
- Stoker, G. (2018). *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, 68(227-228), 15-24.
- Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 33(6), 483-499.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (1999). Punctuated-equilibrium theory. Explaining stability and change in American policymaking. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 97-115). Boulder: Westview Press.
- Van de Walle, S., Brans, M. (2018). Where comparative public administration and comparative policy studies meet, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(1), 101-113.
- Verhoest, K. (2013). Societal and organizational culture and public sector reforms. In M. Asensio, & C. Madureira (eds.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 51-71). Lisboa: Instituto Nacional da Administração.
- Weber, M. (1974). Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída. In *Ensaio de Sociologia e outros escritos*. Editor Victor Civita, 1. ed.
- Weber, M. (1978). Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal, en E. Campos, *Sociologia da burocracia*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Weber, M. (1992). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.
- Weible, C. M., Sabatier, P., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: taking stock of the Advocacy Coalition Framework, en *The Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- Weimer, D. L. (1998). Policy analysis and evidence: a craft perspective, en *The Policy Studies Journal*, 26(1), 114-128.
- Wilson, W. (1887). The study of administration, en *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zucker, L. (1991). The role of institutionalization in cultural persistence. In W. Powell, & P. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 83-107). Chicago: The University of Chicago Press.

Quadro 1: Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP)

Paradigmas de Administração Pública	Modelos de Análise de Políticas Públicas
Administração Pública patrimonialista	Modelo incremental
Administração Pública burocrática	Modelo racional
Nova Gestão Pública	Modelo argumentativo
Governança Pública	

Fonte: elaboração própria

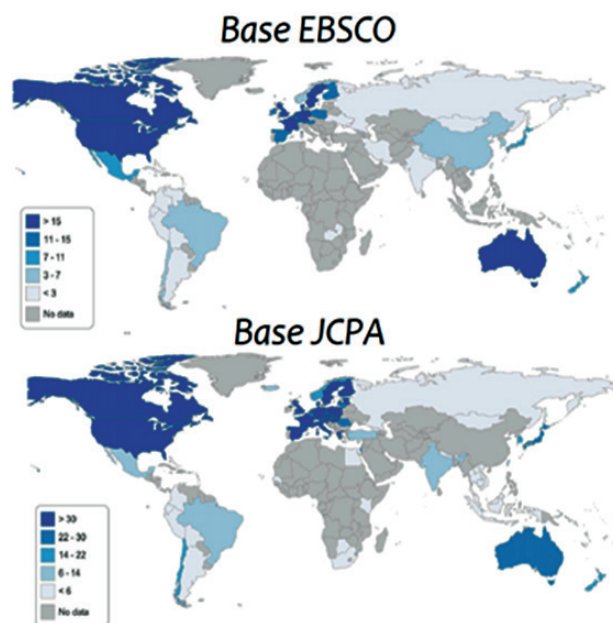


Figura 1: Países objetos de estudos comparados nos últimos 40 anos

Fonte: Geva-May et. al. (2018).

Quadro 2: Variáveis dependentes e independentes

Variáveis dependentes	Variáveis independentes
<p>Favorece o status quo: institucionalização formal e informal das práticas de gestão pública</p> <p>Favorece o status quo: institucionalização formal e informal das práticas de análise de políticas públicas</p> <p>Favorece o policy change: discursividade de reforma/modernização disseminada e induzida por agentes externos</p> <p>Favorece o policy change: coerção, imitação e aprendizagem e competição da União Europeia e respectivos Estados-membros sobre Portugal e Espanha</p>	<p>- Nível de adoção dos diferentes PAP</p> <p>- Nível de adoção dos diferentes MAPP</p>

Fonte: elaboração própria

Quadro 3: Enquadramento metodológico de estudo comparado

Tipos de estudos comparados em Adm. Pública e Políticas Públicas						
Número de casos (Peters et al., 2018)	Poucos casos	Mid-range (11 casos)	Muitos casos			
Objeto da comparação (Rathoud, 2007)	Interinstitucional	Intranacional	Multinacional	Multicultural	Transversal (cross-temporal)	
Nível de análise (Rathoud, 2007)	Macro (o sistema administrativo)	Meso	Micro			
Metodologia (Geva-May, et al., 2018)	Análise de casos e análises históricas	Testagem teórica e construção teórica	Análises quantitativas	Análises qualitativas	Survey	Etnografia

Fonte: elaboração própria.



Políticas Públicas alrededor de la Maternidad Adolescente en el Ecuador: Una mirada histórica

Public Policies on Adolescent Maternity in Ecuador: A Historical Overview

SOLEDAD VAREA¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Estudio de caso

Recibido: 21/10/2020

Revisado: 27/11/2020

Aceptado: 07/12/2020

Resumen

En este artículo se abordará la construcción social de la maternidad adolescente en el Ecuador y cómo ella influye en las políticas públicas en distintas épocas históricas. Se sostiene que los sentimientos, significados y los propios modelos mentales de las mujeres adolescentes no han estado presentes en los instrumentos de las políticas públicas. Con el fin de analizar los modelos mentales se realizaron entrevistas y se hizo un grupo focal con diez mujeres que fueron madres adolescentes desde el año 2000 hasta la actualidad, tomando como foco central las percepciones y significaciones que las mujeres hacen de su propia maternidad. Finalmente se muestran los resultados de estas historias de vida de mujeres que fueron madres adolescentes en diferentes épocas. Dichos resultados se complementan con la revisión de discursos de la sociedad civil, de las políticas sociales y su transformación hasta la actualidad. Aquellos modelos podrían ser pensados por el estado al momento de construir políticas públicas teniendo en cuenta lo que para las mujeres significa ser madre adolescente.

Palabras clave: Embarazo en la adolescencia, políticas públicas, género, Ecuador.

Abstract

This article will address the social construction of adolescent motherhood in Ecuador and how it influences public policy in different historical periods. It is argued that the feelings, meanings and mental models of adolescent women themselves have not been present in public policy instruments. In order to analyze the mental models, interviews were conducted and a focus group was held with ten women who were adolescent mothers from 2000 to the present, taking as a central focus the perceptions and meanings that women make of their own motherhood. Finally, the results of these life stories of women who were teenage mothers at different times are shown. These results are complemented by a review of civil society discourses, social policies and their transformation up to the present. Those models could be thought of by the state when building public policies, taking into account what it means for women to be an adolescent mother.

Keywords: Adolescent pregnancy, public policies, gender, Ecuador.

¹ Doctora en Estudios Políticos FLACSO, Ecuador. Máster en Género y Desarrollo. Docente titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Docente titular de la Universidad Central del Ecuador. Licenciatura en Antropología. E-mail: maria.varea@iaen.edu.ec

Cómo citar: Varea, S. (2020). Políticas Públicas alrededor de la Maternidad Adolescente en el Ecuador: Una mirada histórica.

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 4(7), páginas 72-84.

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la construcción social del embarazo y la maternidad adolescente y cómo aquella influye en las políticas públicas. Aquella ha ido cambiando a lo largo del tiempo. No obstante los sentimientos, significados y deseos de las mujeres no han sido tomados en cuenta cuando se diseñan los instrumentos de política.

A continuación señalaré que a principios del siglo XX, el discurso hegemónico decía que las mujeres debían actuar en espacios privados, casarse, especializarse en el cuidado infantil y los asuntos reproductivos y eran responsables poblar la nación, por lo tanto no se discutía la edad en que ellas procreaban. A partir de la década de 1980, las mujeres no sólo debían ser madres, además tenían que estudiar y trabajar fuera del hogar, desde esta década, las políticas de planificación familiar cobran fuerza. Para 1990, la “adolescencia” se inscribe dentro de un estatus legal, se instalan los derechos de los niños y adolescentes. De manera que las ONGS, la cooperación internacional y el Estado crean políticas específicas para jóvenes.

Entonces, las mujeres de 15 a 24 años debían estudiar, era su derecho y obligación, razón por la cual la maternidad en estas edades se convirtió en un problema de políticas públicas. Aquello ha influido en la conceptualización de la maternidad adolescente como una patología.

Durante el gobierno del presidente Rafael Correa (2007-2016), se llevaron a cabo dos políticas sociales radicalmente opuestas: “La Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar” (ENIPLA), basada en el derecho de las mujeres adolescentes a decidir sobre sus cuerpos a través del acceso de uso y acceso de métodos anticonceptivos y educación sexual y el “Plan Familia” basado en el refuerzo de los valores de la familia como el espacio seguro para las adolescentes la educación en valores y la abstinencia sexual. A pesar de ello ninguna de las dos políticas logró bajar la tasa de embarazo adolescente.

Actualmente se ha publicado un informe de UNICEF en el cuál se calculan el gasto del

Estado en este problema social, se ha dicho por ejemplo que los costos totales anuales debido al embarazo en la adolescencia y la maternidad temprana ascienden a cerca de \$270 millones de dólares, equivalentes al 0,26% del PIB nominal. Mientras que según la sociedad civil (Surkuna) El 37% de mujeres declararon que faltaban métodos anticonceptivos en el centro de salud al que acudió. Asimismo, el 36% de las encuestadas abandonó el uso de anticonceptivos. Es decir que hoy por hoy, el embarazo adolescente está controlado por el Estado en el sentido biopolítico, no obstante el porcentaje ha ido en aumento y se ha incluido la variable de la violencia sexual intrafamiliar.

Así, este artículo tiene las siguientes partes: el estado del arte en donde se muestran los principales aportes de los estudios sobre maternidad adolescente, el marco teórico en donde se exponen los conceptos de “construcción social” en la hechura de las políticas públicas y finalmente los resultados en donde se muestran historias vida de mujeres que fueron madres adolescentes en diferentes épocas históricas, un grupo focal de mujeres que han sido madres en el último periodo, aquello se complementa con la revisión de discursos de la sociedad civil y de las políticas sociales y su transformación hasta la actualidad.

Marco teórico

La maternidad adolescente desde el punto de vista epidemiológico ha sido concebida como un problema de salud pública, es decir una situación que encarna problemas a nivel biológico y psicológico, Deal y Holt (1998) así como Hudson la han definido como una situación que lleva a la depresión y el suicidio y el desarrollo deficiente del papel materno (Millar, 1996). Se ha dicho también que los hijos de madres adolescentes están en riesgo de tener mayores problemas intelectuales y sociales. Por otra parte, que las madres adolescentes alcanzan un menor nivel educativo (Coley y Chase-Lansdale, 1998, Stevens-Simon et. al, 2001).

El enfoque mencionado ha sido cuestionado por los puntos de vista sociológicos, que anali-

zan la problemática a partir de la resignificación y construcción, así por ejemplo McDermott y Graham (2005) han argumentado que resulta importante realizar una crítica a las investigaciones de maternidad adolescente especialmente que se cuestione aquella como un problema.

Por otra parte Llanes (2016) realiza una tipología de la maternidad adolescente resignificada, ella utiliza la variable del “paso del tiempo”, pues permite darle a la maternidad un significado distinto, especialmente porque las mujeres puede reconstruirse a sí mismas y revalorizar la maternidad y el impacto que ha tenido en su vida a lo largo del tiempo, el primer tipo básico propuesto por la autora es el hecho de vivir la maternidad adolescente como un evento deseado pero acompañado del arrepentimiento de la unión y el segundo tipo es la equivocación y el tercero la búsqueda de autonomía, respecto a la maternidad adolescente analizada desde el punto de vista del tiempo y los procesos históricos y culturales (Gergen, 1985), así por ejemplo las actitudes dominantes hacia las madres adolescentes, contribuyen a la política social, la provisión de servicios y las prácticas que son fuerzas significativas en la configuración de la experiencia de la maternidad adolescente (Cherrington y Breheny, 2005). Así los autores proponen que las instituciones que tienen poder de hecho pueden dominar la comprensión al establecer como debería entenderse la maternidad adolescente. Aquellas visiones problematizadores, efectivamente pueden ocultar la forma como el sujeto se construye a sí mismo. Ahora bien, desde el punto de vista histórico, la maternidad adolescente no siempre fue un problema, efectivamente existieron diversos factores para que el Estado lo convierta en un problema público. En esta perspectiva, se ubican los estudios que han abordado la diferencia entre adolescencia y juventud. Y también en aquellos que ubican este problema en todo el marco de los procesos de la modernidad.

Los conceptos que se utilizarán en este artículo son la “construcción social” de las poblaciones objetivo en el ciclo de la política pública de Ingram y DeLeon (2014), el mismo que explica cómo las construcciones sociales tienen un peso fundamental en la agenda política y en la elec-

ción de sus instrumentos, así se mostrará cómo aquellas en el caso del embarazo y la maternidad adolescente no han tomado en cuenta las percepciones y significaciones de las actoras involucradas. Esto quiere decir que no se incluyen su propia voz y más bien los instrumentos son elaborados sobre la base de las construcciones sociales del Estado y los organismos internacionales. Aquellas siempre están relacionadas con el riesgo.

Adicional a ello se utiliza el concepto de “modelos mentales” (D’Andrade Roym 1995) “; que justamente son aquellas representaciones que aparecen plasmadas en el discurso son contradictorios, intertextuales. Stern (1997) se pregunta para quién es un problema el embarazo adolescente. Así para Aramburú y Arias (2008) y Varea (2007) las voces, percepciones y construcciones de las propias adolescentes no son tomadas en cuenta en el ciclo de la política pública. Así en este artículo justamente se analizarán estas voces frente a lo que están decidiendo por ellas el estado y la cooperación internacional.

Metodología

Para observar cómo la construcción social de la maternidad adolescente influye en las políticas públicas en distintas épocas histórica, se revisan los documentos relacionados con las políticas públicas.

Para analizar “modelos mentales” se realizan entrevistas y se hace un grupo focal con diez mujeres que fueron madres adolescentes desde el año 2000 hasta la actualidad, aquel se basa en la lectura de un cuento y la consecuente escucha de las percepciones y significaciones que las mujeres hacen de su propia maternidad.

Resultados y discusión

Desde la época republicana hasta la actualidad, las mujeres han ejercido la ciudadanía a través de la maternidad, lo cual ha tenido varios matices y transformaciones a lo largo de la historia, a inicios del siglo XX, por ejemplo imperaban las políticas pro-natalistas que tenían como

objetivo consolidar la nación y formar ciudadanos fuertes y sanos para lo cual era necesario educar a las mujeres con el fin de que sean madres, higiénicas y sanas.

De esta manera, las mujeres participaron en la construcción de la nación a través de la maternidad y desde los espacios privados. Según Guy (1999) en América Latina, antes de la época republicana las mujeres no podían cumplir con su deber patriótico, por lo tanto surgieron nuevas formas de ejercer el patriotismo femenino relacionadas con el cuidado de la vida para equilibrar a la sociedad y proteger al estado. En esta época las autoridades médicas y seculares construyeron una imagen de madre satisfactoria.

Según Clark (2001), a partir de 1910 los discursos referentes al cuidado de los niños afectaron en la vida de las mujeres que habitaban en el Ecuador. La prioridad entonces era poblar el país, las mujeres eran quienes construirían la nación por lo cual se elaboraban grandes campañas públicas dirigidas a combatir la mortalidad infantil.

Para Guy (1999) la maternidad era una construcción histórica atravesada por procesos económicos, políticos, religiosos y de género. Es así como en Argentina, el discurso de la maternidad, se construyó a través de concepciones religiosas, seculares, médicas, feministas y de clase alta que definían los parámetros de lo que se transformó en una visión burguesa de la paternidad y el papel de las madres. Las mujeres entonces, resultaban imprescindibles para engendrar herederos y ciudadanos. La autora también analiza las tensiones de un discurso basado en el género proveniente de una elite, impugnado por las clases populares. El estado en ese entonces debía asumir la responsabilidad de los niños abandonados. En el Ecuador, la situación era similar, pues el estado tenía que velar por la educación de las madres y era la instancia que definía el significado del amor maternal.

Clark (2001) analiza cómo los discursos de las feministas conservadoras ecuatorianas invitaban a las mujeres a ejercer su influencia sobre

la política desde el hogar y no en los foros públicos. También argumentaban que las mujeres no debían volverse hombres, sino reconocer sus atributos especiales como sexo bello, al mismo tiempo existía la prioridad nacional de educar a las mujeres en todos los campos para criar a sus hijos. Según la autora las organizaciones femeninas estaban ligadas a la maternidad.

La ciencia alrededor de la crianza cobró relevancia, de esta manera las redes de cuidado y los conocimientos tradicionales fueron cuestionados. Es por eso que los médicos eran protagonistas principales en todo lo que tenía relación con la maternidad a pesar de que las madres y las comadronas seguían presentes en el escenario del parto. Es así como una madre quiteña de clase media, que tuvo su primer parto en 1948, afirma lo siguiente:

“Mamá me enseñaba la asepsia que tenía que tener. Para que a mí no me de una infección, por el cuidado. Todo era con agua hervida. Me desinfectaban. A los cinco días se le cayó el ombligo... Todo era muy sano. Es que la alimentación mía era muy sana. La Maternidad siempre ha existido... Pero mi madre quiso cuidarme en mi casa. Me atendieron dos médicos y una enfermera. Y mi madre, lógicamente a lado mío, con mi marido que estaba también”².

A partir de la preocupación por la vida, los niños ocuparon un lugar privilegiado dentro de la sociedad. Las sirvientas, ya no eran personas ideales para cuidarlos. Si bien, antes el cuidado de infantes por parte de las mujeres de clase alta estaba mal visto. A partir del discurso modernizador, ellas debían cumplir con esa responsabilidad. Fuentes (2001) afirma que la edad reproductiva de la mujer definía los roles que se le asignaban. De esta manera, ella afirma que

“La mujer debe hacer todo lo posible por ser una madre saludable y una esposa con buenas condiciones de salud para cumplir con los deberes que le impone su estado conyugal” (Fuentes, 2001: 75).

“Yo como me casé tan joven de 17 años. A los 18 ya tuve a mi primera hija. Sentirme madre el momento que ya estuve encinta de mi primera hija

2 Entrevista #1, 20 de mayo, 2005.

para mí fue lo más grande, lo más sublime. La mujer debe ser siempre preparada para tener una familia. Educarse para tener una familia. Porque tener un hijo en la vida es un reto. Pero así mismo el cariño que uno tiene para ese hijo que viene, como formarle el futuro de él, es un reto para mí fue un reto y tuve cinco hijos y a los cinco hijos yo les crié, les amé, les di todo, porque la maternidad es de la madre. El hijo es de la madre. Lógicamente el que debe acompañar es el padre, pero la responsabilidad es de la madre. El hijo si es bueno o malo es responsabilidad de la mujer”³.

Es así como en esta época la visión de los médicos respecto a la maternidad evolucionó, de una mirada compasiva, a una visión de la maternidad como un derecho. Según Clark (2001) el discurso de Andrade Marín propuso cambios en los derechos de las madres. En este aspecto, el estado fue un protagonista fundamental. Según Mannarelli (1999) son dos los problemas vinculados a este tema: los derechos propiamente femeninos y el control de la sexualidad. Es así como el control de la maternidad, por un lado trajo una serie de restricciones y por el otro la creación de nuevos espacios de desarrollo. Al mismo tiempo que la salud de las mujeres era primordial para el progreso de la patria, sus prácticas y formas de vida -según el discurso médico- constituían un impedimento para el desarrollo de la civilización.

En definitiva, la construcción de la maternidad temprana o adolescente en ésta época no existía y más bien la procreación era una necesidad de la nación y de los futuros ciudadanos. Las mujeres por su parte no participaban de aquella.

Si bien a inicios del siglo XX, las mujeres eran ciudadanas en cuanto parían hijos sanos y el problema se concentraba en la mortalidad infantil, el crecimiento de la nación y la especialización maternal. A finales de la década de los sesenta, la obligación de las mujeres era crear al ambiente familiar propicio para que el niño o la niña nazcan, debían realizarse como seres individuales y controlar el número y espaciamiento de nacimientos. De esta manera ellas contribui-

rían con la construcción de la nación pues para esta época la prioridad era el descenso de la fecundidad. A continuación mostraré como ocurrió este proceso.

En primera instancia, la mejora en servicios públicos de salud dio como resultado la disminución de mortalidad infantil y materna a partir de la década de 1960, según Pilar Egúez:

“El descenso de número de muertes en el Ecuador encuentra lógica en el cambio de perfil de la mortalidad de la población, que se ha producido debido a la ampliación de los servicios de salud y el acceso a servicios básicos, acorde al comportamiento general en América Latina. Esto deriva en gran parte en el tratamiento de afecciones biológicas prevenibles, sobre todo relacionadas al sistema respiratorio y digestivo” (Egúez, 2005:37).

Junto con la disminución de la mortalidad infantil y materna, para esta época existió una proliferación de dispensarios de salud pública y la norma general era el parto en el hospital lo cual según Viveros (1995) rompió las relaciones que se construían y se construyen en torno a la salud reproductiva. El parto dejó de ser un ritual en el que participaban varios miembros de la familia. Y el conocimiento de la salud reproductiva se convirtió en un saber exclusivo de los médicos – hombres que no vivían la experiencia del parto⁴. A pesar de que no podían prescindir de la ayuda de las obstetras, ellas no tenían el mismo prestigio. En el siguiente testimonio en que se narra un parto ocurrido en 1975, observaremos como ocurre un nacimiento en el hospital.

“El parto fue terrible... Mi parto no fue muy normal. El ginecólogo me decía que el parto estaba previsto para el 20 o el 25 de septiembre y mi hijo nació el 2 de septiembre. El decía: “el tope es hasta el 25. Pero estaba dentro de la normalidad”. Fue un parto horrible. El Doctor le decía a mi marido: hay la posibilidad de la cesárea, y él decía: no yo no quiero cesárea. Me pusieron pitosín... difícil”.

(...)

“El rato que ya nació no estuvo mi marido, el Doctor le dijo que salga porque me ponía nerviosa.

3 Entrevista #1, mayo del 2005

4 De hecho mi madre y mi abuela fueron madres a los 17 y 18 años, en ese tiempo no existía ninguna protección para ellas, más que su marido y su familia.

Porque el era estudiante de medicina. Cuando ya salió, a la media hora nació.

Estaba controlada todo el tiempo, me decían: puje este momento. Fue un parto muy doloroso. Dos enfermeras me ayudaron, yo tenía impregnadas las manos de las enfermeras”⁵.

El proceso civilizatorio, según Norbert Elías (1989) supone una construcción de una pared invisible de afectos que se levanta paulatinamente entre un cuerpo y otro, repeliendo y separando. Las reservas entre las personas crecen. Los contactos corporales se inhiben y van restringiéndose a espacios privados. De esta manera, los afectos y cercanías presentes en el parto de alguna manera se perdieron.

Las paradojas presentes en la instalación del discurso y práctica higienista, se expresaron en el hecho de que, a pesar de la significativa disminución de mortalidades maternas e infantiles, las prácticas ancestrales, fueron erradicándose poco a poco. La presencia de la madre, abuela o partera, y el marido, que aún se da en los partos del campo, y que en 1948 ocurrían en algunos partos de la ciudad, huyen del escenario:

“Ellas no se hacían atender con los médicos [en Mulaló] Entonces yo empecé a ver esa cultura de las campesinas. Vivía yo en los partos, yo le esperaba afuera a mi marido. Por lo general estaba el marido de la indígena, la abuela, y por lo general lo que hacían era calentar agua ese rato, era en la chocita y daban a luz en la tierra. Entonces mi marido siempre que salía de las chozas y decía: es increíble como dan a luz las indígenas. Entonces por eso planificamos el parto en la casa. Pero fue el peor error de la vida porque yo no tenía esa cultura. Además yo no me preparé para dar a luz en la casa. Mi marido decidió. Ellas ni siquiera dan a luz con el médico, sino con la partera, con el marido, por último solas. Y yo no tenía esa cultura porque mi primer hijo nació en la clínica. Entonces yo veía que no había problema, pero yo no estaba preparada... Mi mamá dio a luz en la casa pero con los médicos, por eso ella estaba conmigo... El llevó todo lo de un hospital. Pero el parto se fue complicando. Estábamos en la casa. Entonces ya comencé con los dolores y mi marido me dijo

bueno... y se fue complicando. Mi mamá me veía a mí y lloraba porque yo ya no sentía... Y de ahí ya no me acuerdo, mi mamá estaba conmigo. Mi mamá fue la que me protegió a mí y estuvo conmigo. Y cuando ya nació la placenta mi marido se dio cuenta de que se quedó un pedazo de placenta y mi mamá estuvo cuando realmente necesitamos ayuda. Fue la que nos salvó. Fui al hospital y a mi hija le tenían aisladita porque nació en la casa”⁶.

Además de la proliferación de dispensarios médicos, el cambio del parto en la casa al parto en el hospital y la mejora de las condiciones de salud, el uso de métodos anticonceptivos y el control de la fecundidad, fueron temas importantes en la década de 1970. Según el estudio de Pilar Egüez (2005), la oferta de planificación familiar, se dio en los años setenta y estuvo marcada por la intervención técnica y financiera internacional. El uso de métodos anticonceptivos, según la autora, es el determinante fundamental para el descenso en los niveles de fecundidad, desde 1970.

“El descenso en la fecundidad en América Latina, ocurrió de manera acelerada a partir de los años setenta desde aproximadamente 7 hijos por mujer. El principal factor que se le atribuye a este cambio fueron las políticas de planificación familiar impulsadas en estos países en esta época” (Egüez, 2005: 43).

Ya que para esta época lo que importaba era que las ciudadanas fueran responsables de crear un ambiente social y familiar propicio para que sus hijos llegaran al mundo, los especialistas comenzaban a mencionar la edad ideal para procrear, como se puede observar en la siguiente cita:

“Las estadísticas médicas señalan, que las madres muy jóvenes o añosas presentan mayores riesgos durante el embarazo, así como en el proceso del parto, situaciones, éstas que pueden gravitar en la salud psico – biológica del niño. Los especialistas califican el periodo vital de 20 y 35 años, como óptimo para la procreación, siempre que no existen contraindicaciones de carácter médico o psico-social” (CEPAR, 1984: 15).

5 Entrevista #2, mayo, 2005

6 Entrevista #3, junio, 2005

En esta etapa entonces, se comenzó a mencionar la maternidad responsable e ilustrada. Es decir que las madres que no tenían escolaridad no eran capaces de cuidar a sus hijos tan bien como aquellas que habían logrado un nivel de instrucción alto. Por lo tanto aquellas mujeres que eran madres en edad de estudiar, según el discurso oficial, enfrentaban problemas. Sin embargo todavía no se creaban instituciones estatales dirigidas a tratar estos temas y al parecer las madres adolescentes de ese tiempo estaban conformes con su papel, como podemos observar en la siguiente historia de vida de una mujer que fue madre a los quince años en la década de 1970:

“Le dio la paranoia a mi mamá de que yo era muy joven para tener hijo... Al médico se le ocurrió que tenía que dar cesárea. Ya me estaba haciendo el chequeo. El decidió que tal fecha tenía que dar a luz, a cuento de que ya estaba parado y no iba a poder dar a luz pero a la final salió prematuro. A mi no me dio ni contracciones. El primero de febrero daba a luz.

El médico y mi mamá decidieron. Yo promulgo el argumento de que es más sano [tener hijos cuando una es adolescente]. Yo tenía la vitalidad para cuidar al guagua. Cargarle hasta los tres años. A los quince años es como cargar una pelota, una mochila. No es un trabajo. Todo el mundo le califica como una inconveniencia. Pero eso permitió que el guagua se críe sanamente, sin conceptos aprendidos ni dañados de lo que es la educación de un niño. El iba corriendo de vereda en vereda. Con esa libertad. No era un niño “educado” era un niño libre. Yo no le trataba como a un ser pequeño. Le trataba como un ser que entiende las cosas. Yo le explicaba todo: este es un árbol, la semilla.... Era una suerte de relación de que yo también era guagua.

Cumplí un papel biológico en un momento en que la biología manda. De no por qué te enfermas. Acaso que los perros salvajes esperan un periodo para entrar en celo, para procrear. Entran en celo y se dedican a criar. Ya después vienen los afanes psicológicos, sociales de ser alguien... El principio natural de la mujer es parir”⁷.

Para la década de 1980, el aborto era un problema central que el Ministerio de Salud, el Fon-

do de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y el CEPAR (Centro De Estudio de Población y Desarrollo Social) debían estudiar y prevenir por los riesgos a los que las mujeres se exponían cuando realizaban esta práctica. Los profesionales afirmaban que el aborto era una forma de anticoncepción. Por ejemplo se decía que:

Otro de los temas que preocupaba mucho era la desigualdad de la mujer en el hogar, los trabajos que ella realizaba, las desventajas entre mujeres y hombres. Lo cual estaba muy ligado a los nuevos modos de vida capitalistas, en los cuales era urgente que la mujer se incorpore al mercado laboral. Se hablaba de “compartir trabajo” entre la pareja, los roles que la mujer debe cumplir y le colocaban en desventaja frente al hombre, etc. Sin embargo, siempre se hablaba de una familia nuclear y de una pareja heterosexual.

La lactancia estaba muy ligada al nivel de instrucción, y también era un determinante en la conducta pro creativa de las parejas la educación que estas habían adquirido. Las relaciones sexuales premaritales estaban asociadas con la formación de la mujer. Se asumía que las mujeres con mayor ilustración, tenían acceso a esa información, la frase que sonaba en la televisión era: “es un derecho de la pareja el decidir cuantos hijos tener y cuando tenerlos”. La mortalidad infantil, ocurría más en el caso de hijos de madres jóvenes, pobres y sin escolaridad.

En la década de los ochenta el problema principal de la maternidad no eran los embarazos y partos adolescentes. La construcción de la maternidad inmersa en las políticas públicas tenía relación con el nivel de instrucción de las madres, relacionado al control poblacional, la fecundidad, el deseo de tener hijos, el uso de métodos anticonceptivos, la atención y el acceso a la salud. La familia nuclear heterosexual estaba inmersa en los discursos, al punto que las familias compuestas sólo por mujeres, solo por hombres u otra estructura, tampoco constituían un tema de discusión.

Como consecuencia de la obligación que tenían las mujeres de espaciar sus hijos, las

políticas de planificación familiar, y la implementación de métodos anticonceptivos, a fines de la década de 1980, el periodo fértil se redujo. El objetivo en esta época era educar a las mujeres para que tuvieran hijos a edades que- según el discurso oficial - eran maduras. Ligada a este proceso está la creación de la categoría adolescencia. La misma que conceptualizada como la etapa de la vida en donde finaliza la infancia y comienza la edad adulta⁸.

Es así como en 1998, el Ministerio de Salud Pública en coordinación con el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) expidió el Manual de Normas y Procedimientos para la atención de Salud Reproductiva donde se incorporaron pautas relacionadas con la salud de los y las adolescentes y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual. Dentro de la reforma al código de menores se amplió la protección a la mujer embarazada y madre trabajadora. Se impulsó la consulta nacional a los y las jóvenes desde la Dirección Nacional de la Juventud para incluirlos en las decisiones sobre políticas para su beneficio; sin embargo los y las jóvenes no fueron convocadas de forma regular. En la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo del Cairo en donde la participación del Ecuador fue ambigua, se llegó a un consenso internacional sobre derechos de los y las adolescentes (Egüez, 2005).

En ese entonces, las políticas públicas se construían con base en responsabilidades, derechos y prácticas adultas que no contaban con la decisión ni el conocimiento de las y los jóvenes. De esta manera, a partir de la década de los noventa, los profesionales y las políticas públicas, establecieron una edad ideal para ser madre sin contar con la opinión de las propias mujeres. Así el embarazo adolescente se convirtió en un problema de salud sexual y reproductiva. El Ministerio de Salud, los organismos internacionales, la universidad y el CEPAR (Centro De Estudio de Población y Desarrollo Social) intervinieron

en esta problemática. Lo cual podemos observar en la nueva estructura de la ENEMAIN (Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil). Dentro de la cual se incluye un cuestionario especial para “mujeres adultas jóvenes de 15 a 24 años de edad” y diagnostica que:

La alta incidencia de una fecundidad elevada que presentan las mujeres al comienzo del periodo reproductivo, relacionada a una iniciación sexual temprana en condiciones de inmadurez física, psicológica y posiblemente en situaciones sociales y económicas adversas” (CEPAR, 1994: 115).

La edad en que las mujeres inician su vida reproductiva, en los informes anteriores no era tan problemático como en el de 1994, en el cual se afirma que:

“La edad a la cual las mujeres inician su vida reproductiva constituye uno de los factores demográficos determinantes de la fecundidad y de consecuencias importantes para: la salud de la madre y el niño; la familia y la sociedad” (CEPAR, 1994:115).

Los manuales producidos por el Ministerio de Salud, que se impartieron en los hospitales, tenían recomendaciones especiales para tratar a las adolescentes: cómo aproximarse a ellas, como darles confianza, qué preguntas hacerles, etc. Es decir, que el término adolescencia cobró importancia y se crearon espacios dedicados a este grupo de la población. En el informe de 1994, se mencionó que la maternidad temprana es un problema que afecta cada día más al país. Una de las cosas que en los años ochenta no se mencionaban eran los riesgos fisiológicos que afronta una mujer embarazada cuando es muy joven:

“En las metas reproductivas es muy importante tener en cuenta el ritmo de formación de la familia por diversas razones entre las cuales se destacan las consecuencias de salud, principalmente los nacimientos de periodos intergenésicos cortos, ya que tiende a disminuir las probabilidad-

⁸ En occidente, al contrario de otras sociedades, no existen ritos de paso que marcan el fin de la infancia y el comienzo de la edad adulta, lo cual genera una serie de conflictos. En culturas más primitivas el gesto de paso de la niñez a la edad adulta está marcado por una ceremonia de iniciación absolutamente precisa. En los hombres la prueba de dolor y el esfuerzo, en las mujeres el secreto femenino entregado por vía oral desde las mayores a las muchachas con la marca corporal de la menarquia, la primera menstruación, que abre literalmente el cuerpo a la tierra en sangre convirtiendo a la niña en una mujer fértil. (Marco Antonio de la Para Calderón: 152)

des de sobrevivencia de los hijos y a complicar los embarazos de las madres muy jóvenes; otro aspecto se relaciona con la edad de la madre al tener el primer hijo y las complicaciones socio-económicas y de desarrollo personal de la mujer” (CEPAR, 1994: 119).

Los embarazos adolescentes, según estos informes, también estaban muy relacionados con el uso de métodos anticonceptivos, y el nivel de instrucción de las madres. Es así como el contenido del cuestionario especial para las mujeres “adultas jóvenes”, tenía relación con la exploración de la actividad sexual, qué conocimiento existía al respecto, qué relación había con la persona con quién las mujeres tenían relaciones sexuales, el tiempo que conocían a ese sujeto, y los métodos utilizados.

Es decir que el cuerpo de las mujeres adolescentes se convirtió en el blanco privilegiado de distintos espacios y disciplinas: los clubs de beneficencia, el estado y las personas profesionales.

Ahora bien, a partir de la problematización de la maternidad adolescente y de que se logra incluir esta situación en la agenda pública, ocurre una disputa alrededor de los cuerpos de las mujeres adolescentes. Así, por una parte las jóvenes logran incluir sus demandas en el proceso pre constituyente que ocurre en el Ecuador a partir del 2007 en Montecristi. Se organizan y pueden construir artículos constitucionales alrededor de su cuerpo, el conocimiento de su sexualidad y el acceso a la tecnología reproductiva. Aquello evidentemente no es un proceso coyuntural. Años antes se forma la CPJ, una organización de jóvenes que centran su trabajo en los derechos sexuales y reproductivos y que más adelante entran a formar parte del movimiento feminista del Ecuador (Entrevista Pamela Quishpe, 2019), durante el proceso pre constituyente, además se forma la “Coalición por la despenalización del aborto” la misma que piensa y discute el embarazo deseado entre las adolescentes.

Si bien las actoras jóvenes y feministas discuten alrededor de sus propios cuerpos y demandan desde su agencia la inclusión de aquellas demandas en las leyes y políticas formales, una vez incluido aquello en los textos constitucionales, se observa una disputa de las instituciones del

Estado alrededor de ellas. La misma se centra en dos debates: el primero tiene relación con la libertad de decisión y el segundo con el temor de la modernidad. Así estas construcciones sociales se traducen en políticas públicas. La primera es el ENIPLA y la segunda el Plan Familia que describiré a continuación:

Para Maldonado (2020) a partir de la Constitución de Montecristi, se amparan los derechos sexuales y reproductivos en los Artículos 32, 66, 332, 333 y 363, a partir de principios como por ejemplo vida digna, derecho a la salud una vida libre de violencia; derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre la sexualidad, la vida y orientación sexual; y decidir cuándo y cuántas hijas e hijos tener. Aquello evidentemente da paso a la obligatoriedad del Estado en temas de salud sexual y reproductiva, derechos y en especial a centrarse en la problemática del embarazo adolescente. En el año 2012, desde un enfoque intersectorial de varios ministerios (Salud, Educación, Inclusión Económica, de Coordinación Social, se implementa una Estrategia Nacional de Planificación Familiar llamada ENIPLA que a su vez genera debate público porque está centrada en la educación sexual desde una perspectiva liberal. El objetivo principal de la estrategia era que se cumplan los derechos sexuales y reproductivos, de planificación familiar pero sobre todo que disminuya el embarazo adolescente a través de la transformación de los patrones culturales. De tal manera que en los términos de referencia que firma con el UNFPA los problemas que se anotan son los siguientes: a) Imaginarios culturales y de género, en que prevalecen relaciones de poder inequitativas; b) situaciones de violencia de género; c) participación masculina y masculinidades; d) imaginarios sobre sexualidad y la reproducción; e) situación de los y las adolescentes en el ejercicio de sus derechos sexuales y derechos reproductivos.

(...) promover el acceso y permanencia de las mujeres en el sistema educativo como un factor protector frente a embarazos no planificados. El derecho de las personas a decidir sobre su vida reproductiva, es un derecho humano que debe ser un ejercicio libre, informado, voluntario

y responsable enmarcado en los postulados de la Constitución y el Buen Vivir (UNFPA, 2012: 1).

Al ser la educación y la sexualidad libre el pilar del ENIPLA, los y las adolescentes tenían la libertad de llegar a cualquier centro de salud pública y acceder de manera gratuita a cualquier anticonceptivo y método de prevención del embarazo incluida la Pastilla de Anticoncepción de Emergencia que años antes estaba prohibida. Si bien el trato no era personalizado un número importante de jóvenes podía acceder a métodos anticonceptivos.

Ahora bien, según la perspectiva de Báez (2019) existen tres causas puntuales para la creación del ENIPLA, que son las siguientes: la primera sería la estrategia que implementó el Ministerio de Salud Pública con la finalidad de reducir la mortalidad materna y los embarazos subsecuentes en adolescencias, la segunda estaría protagonizada por la sociedad civil, ya que a partir del 2007, fecha en que se redacta la constitución en Montecristi, los y las jóvenes logran incluir varios artículos

En especial “el artículo constitucional 39 habla del reconocimiento como actores estratégicos para el desarrollo y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos” (Neira, 2018: 4:01), como consecuencia, en el año 2010 la Red Nacional por los derechos sexuales y reproductivos, entrega a la ministra del MCDS, Janeth Sánchez, un manifiesto con estos temas (M. Porras, comunicación personal 17 diciembre de 2018). La tercera causa, según Báez (2019) y que ya habíamos mencionado en un principio es la intervención de la cooperación internacional en los cuerpos de las mujeres adolescentes, así el UNFPA en el año 2007 eligió el problema de la maternidad adolescente como el pilar del trabajo para la región andina. Finalmente, afirma Báez, la voluntad presidencial del entonces mandatario quién expresa su preocupación por esta problemática.

Así, el Plan Nacional del Fortalecimiento de la Familia Registro Oficial No. 395 del 12 Diciembre 2014, el documento oficial versa que “resulta conveniente reestructurar el proyecto Estrategia Intersectorial de Prevención de Embarazo Ado-

lescente y Planificación Familiar ENIPLA, con la finalidad de que éste sea asumido directamente por la Presidencia de la República” (República del Ecuador, 2014).

EL PFF, se compone de cinco articulados, el primero transfiere el proyecto del Ministerio Coordinador Social MCDS a la Presidencia de la República, el segundo designa como directora a Mónica Hernández de Phillips y los tres restantes hablan del personal, presupuesto y bienes del proyecto, en ninguno se denomina como Plan Familia Ecuador.

El nombre “Plan nacional de fortalecimiento de la familia” aparece en el proyecto de inversión presentado a la Presidencia de la República el 16 de mayo del 2016, su plazo de ejecución es de 2015 al 2017, el presupuesto fue casi dos millones de dólares, en este mismo documento se reconoce así a la ENIPLA:

[...] se reconoce el trabajo que ejecutó la ENIPLA. A partir de noviembre de 2014 mediante Decreto Ejecutivo 491 dicho proyecto fue asumido por la Presidencia de la República quien dio continuidad al mismo con el proyecto “Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia (Plan Familia) priorizado por SENPLADES mediante dictamen de prioridad de 18 de junio de 2015 (Presidencia de la República, 2015: 7).

Esto quiere decir que ambas políticas ENIPLA y PLAN FAMILIA tienen como objetivo reducir el embarazo adolescente desde la perspectiva intersectorial. Aparentemente ambos tienen una construcción de la maternidad adolescente que proviene de una visión “adulto céntrica” cómo ya lo han señalado algunas activistas jóvenes. No obstante para ambas políticas sigue constituyendo solamente “problema” y el deseo que tienen las mujeres de ser madres como un proyecto futuro no aparece en los documentos disponibles porque no están incluidas ni sus voces ni su propia construcción de significados.

Ahora bien, a partir del año 2016 Ecuador es el tercer país en la región con la tasa más alta de embarazos de adolescentes y para el 2018 tiene la tasa más alta de embarazo adolescente de América Latina y el Caribe. Según los últimos datos:

en Ecuador 6 niñas de entre 10 y 14 años dieron a luz cada día, así como 148 adolescentes de entre 15 y 19 años. Ese mismo año, la gaceta sobre muerte materna del Ministerio de Salud Pública (MSP) señaló que hubo 154 decesos, entre ellos tres de niñas de entre 10 y 14 años, y 16 adolescentes⁹.

Para la perspectiva de los organismos internacionales como UNPFA y UNICEF, las consecuencias del embarazo infantil y adolescente produce la deserción estudiantil, el acceso al mercado laboral

“Entre las principales consecuencias del embarazo adolescente figura la deserción estudiantil, que posteriormente deriva en problemas para acceder al mercado laboral. “Es un potencial tremendo que se pierde para el país, es un trauma que las niñas se llevan, es un riesgo para sus propias vidas”¹⁰

Es decir que las construcciones sociales actualmente tienen que ver con los costos que genera para los estados la maternidad en edades tempranas.

Con la finalidad de indagar sobre los modelos mentales de las mujeres que fueron madres en la adolescencia durante la última etapa, se realizó un grupo focal con mujeres que han sido madres adolescentes a partir del año 2006, la metodología utilizada es una convocatoria para escribir una narrativa, se pegaron una serie de carteles en las redes sociales y en varios sitios de la ciudad y se convocó para que las adolescentes madres, embarazadas o mujeres que fueron madres en su adolescencia escriban su narrativa. A continuación se describirá cómo ocurrió aquel grupo:

Asisten al grupo alrededor de diez mujeres adolescentes o que habían sido madres en la adolescencia, son de todos los sectores de Quito y principalmente de clase media. Se congregan alrededor de un texto literario que es leído por quién dirige el taller, se refiere al hecho de ser madre y sus dificultades y luego cada una cuenta su historia de

vida.

Algunas fueron madres a principios del año 2000, otras hace pocos años y algunas están embarazadas. El tema en común es justamente la sensación o el sentimiento de que su voz no ha sido escuchada ni por sus familias ni por sus parejas ni tampoco por el Estado durante el embarazo, parto, posparto y crianza, pues la maternidad siempre ha sido vista como un problema negativo. Otro de los temas que se presentan es aquel deseo de ejercer la maternidad en contra de un discurso dominante que plantea justamente lo contrario y contrario a la construcción social de la maternidad adolescente como una experiencia siempre problemática que impide cumplir metas. Adicionalmente surge la culpabilidad que sienten porque en efecto nadie puede comprender su deseo de ser madres, de cuidar a sus hijos o hijas y de que aquello sea visto como un problema por parte del Estado no como un proyecto de vida. Respecto al Estado, está cerca y beneficia a las mujeres de bajos recursos, pero abandona a las de clase media, quienes deben arreglárselas con sus familias, las mismas que les han abandonado por estar embarazadas. Su voz evidentemente no fue escuchada el momento de implementar políticas públicas. El sistema médico tampoco comprende el embarazo adolescente, hay mucha violencia gineco obstétrica con los cuerpos de mujeres embarazadas en general y adolescentes en particular. Quienes ya fueron madres adolescentes antes, miran su maternidad desde la resignificación, algunas tuvieron que dejar sus estudios y retomarlos cuando sus hijos crecieron, otras los llevaban al colegio o a la universidad y pudieron continuar. El común es que ellas no siempre fueron pacientes del Estado sino de la salud privada y en este sentido no están tan atravesadas por las políticas públicas directamente, aunque si por las campañas elaboradas por el estado respecto al uso y acceso de métodos anticonceptivos. Recuerdan por ejemplo que cuando ellas fueron madres, no existía información alrededor de las diferencias anatómicas entre una mujer adolescente y otra adulta, de tal manera que ellas construyeron su propio conocimiento. A pesar de que el Estado ha ofertado en distintas páginas web métodos anticonceptivos existen prejuicios y maltrato gineco obstétrico el momento de acceder a éstos fármacos. Además se habló de cómo cambian las relaciones

9 Este contenido ha sido publicado originalmente por Diario EL COMERCIO en la siguiente dirección: <https://www.elcomercio.com/actualidad/embarazo-adolescente-ecuador-costos-salud.html>. Si está pensando en hacer uso del mismo, por favor, cite la fuente y haga un enlace hacia la nota original de donde usted ha tomado este contenido. ElComercio.com

10 Este contenido ha sido publicado originalmente por Diario EL COMERCIO en la siguiente dirección: <https://www.elcomercio.com/actualidad/embarazo-adolescente-ecuador-costos-salud.html>. Si está pensando en hacer uso del mismo, por favor, cite la fuente y haga un enlace hacia la nota original de donde usted ha tomado este contenido. ElComercio.com

sociales, es decir la soledad en que ellas se vieron envueltas luego de ser madres porque sus actividades cambiaron.

Hablaron de la culpa que sintieron cuando querían tener el niño y aquello les causó vergüenza en su familia y entre sus pares.

Los padres y madres les propusieron acceder a abortos frente a lo cuál ellas prefirieron ser madres.

(Observación propia octubre, 2019)

En el grupo focal realizado se indagaron los modelos mentales concebidos como las representaciones que aparecen expresadas en el discurso (D'Andrade Roym 1995) y que están detrás de las decisiones individuales o grupales, se observan así, una serie de valores, imágenes y varios modelos mentales contradictorios, por una parte existe un fuerte deseo de ser madres en todas las épocas históricas, pero también la culpa por sentir ese deseo, el sentimiento de exclusión por parte de sus pares por el hecho de haber tomado este camino, el abandono de las distintas instituciones incluso el Estado, pues para la sociedad y sus construcciones sociales, sigue siendo un proyecto ilegítimo.

Conclusiones

En este artículo se analizó la construcción social del sujeto adolescente en el ciclo de la política pública, que ha fluctuado entre la obligatoriedad de ser buena madre y el discurso del control poblacional ya sea desde el punto de vista de la libertad y derecho a decidir sobre el propio cuerpo o desde la idea de que el lugar seguro para las mujeres adolescentes es la familia nuclear heterosexual. Aquellas construcciones evidentemente ha influenciado en los instrumentos de política pública, en diferentes épocas históricas, en un principio para poblar la patria y criar ciudadanos sanos, luego para reducirla y fortalecer la mano de obra femenina, especializando los saberes maternos. Finalmente aquella construcción social se debate entre la decisión sobre el cuerpo y el riesgo que implica ser madre a una edad temprana.

No obstante en el ciclo de las políticas públicas sigue ausente la voz de las mujeres adoles-

centes y por ello se mostró su propia significación de la maternidad a través de entrevistas y un grupo focal que indagó los modelos mentales contradictorios de las mujeres adolescentes, los mismos que muestran un deseo de ser madres que a su vez está embestido de sentimientos de culpa y vergüenza. Aquellos modelos podrían ser pensados por el estado al momento de construir políticas públicas.

Referencias

- Adaszko, L. (2005) "Perspectivas socio antropológicas sobre la adolescencia, la juventud y el embarazo", en M. Gogna (editor). *Embarazo y maternidad en la adolescencia. Estereotipos, evidencias y propuestas para políticas públicas*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad- Unicef.
- Becker, J. (2009). "Young Mother in Late Modernity: Sacrifice, Respectability and the Transformative Neoliberal Subject" *Journal of Youth Studies* (12): 3. 275-288.
- Báez Sandra (2019) El diseño de la política pública en salud sexual reproductiva adolescente en el Ecuador. Análisis comparativo entre la Enipla y el Plan Familia. Quito: IAEN
- Bruno, P. (2000) *L'adolescence et sa culture, un bilan des approches. Existe-t-il une Culture Adolescente?*, París: In Press Éditions
- Bucholtz, M. (2002) "Youth and Cultural Practice", *Annual Review of Anthropology*. (31): 1 p. 525-552.
- Clark, K. (2001) "Género, raza y nación: La protección a la infancia en el Ecuador (1910 - 1945)". En *Antología de Estudios de Género en el Ecuador*. Gioconda Herrera Compiladora. Quito: FLACSO.
- Collier, I, Maurer, Bill y Liliana Suárez. (2006). *Identidades Sancionadas: Construcción Legal de la Personalidad Moderna* sic: sic
- Coley, R, Chase-Lansdale, P. (1997) *Adolescent Pregnancy and Parenthood: Recent Evidence and Future Directions*. Chicago: Harris School of Public Policy Studies, University of Chicago, Working Papers.
- Deal L.W. y Holt V.L. (1998) Young maternal age and depressive symptoms: results from the 1988 National Maternal and Infant Health Survey. *Am J Public Health*. 88 (2):266-70.
- D Andrade, Roy. *The Development of Cognitive Anthropology*. UK. Cambridge University Press. 1995.
- Egüez P. (2005) "Mujeres y Población" en; Prieto, Mercedes, ed. ; *Entre la Crisis y las oportunidades, mujeres ecuatorianas 10 años después del Cairo y Beijing 1990-2004*. Quito: CO-NAMU. FLACSO- Ecuador: UNFPA.

- Elías, Norbert (1989) *El Proceso de la civilización*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (1978). *Historia de la sexualidad. Tomo I: La voluntad de saber*. México: Siglo XXI.
- Fuentes, Y (2001) "Representaciones de los cuerpos masculino y femenino, salud y enfermedad. Una revisión de los anuncios publicitarios del Excelsior 1920-1990". *La Otra Mitad* 9 (2) p: 62-85.
- Gallan. D. (2004). *Les âges de la jeunesse* Paris : La Découverte.
- García (2001) "Hacia un nuevo enfoque en el campo del embarazo adolescente", en C. Stern y J. G. "Embarazo adolescente y estratificación social", en S. Lerner e I. Szasz (editores), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, tomo i. México, D. F: El Colegio de México. p. 347-396.
- Guerra, G (2001) Seminario de embarazos adolescentes. Quito: Programa de Atención a las Adolescentes del HOGOIA.
- Guy, Donna (1998) "Madres vivas y muertas. Los múltiples conceptos de la maternidad"; en Balderston, Daniel y Donna Guy eds. *Sexo y sexualidades en América Latina*. Buenos Aires: Paidós
- Feixa, C. (1996) "Antropología de las edades", en J. Prat, y A. Martínez (editores). *Ensayos de Antropología Cultural*. Homenaje a Claudio Esteva-Fabregat. Ariel: Barcelona,
- Hudson, D.; Elek, S. y Campbell-Grossman, C. (2000). "Depression, self-esteem, loneliness, and social support among adolescent mothers participating in the new parents' project". *Adolescence*, 35 (1), 445-453.
- Ingram, H., Schneider A., y Deleon P. (2007). *La construcción social y el diseño de políticas*. En Sabatier, Paul A., editor: Teorías del proceso de las políticas públicas. Buenos Aires: Westview Press: 93-126
- Jiménez Z. y Esperanza Roquero García (2016) "Los discursos expertos sobre crianza y maternidad: aproximación al caso español 1950-2010" *Arenal* . (23) :2. p. 321-345
- Le van, C. (1998) "Les grossesse à l'adolescence : une pluralité d'explications". *Vie Sociale*. 6 (2). 88-101.
- Llanes, N. (2010) *La maternidad adolescente y su efecto sobre la salida de la escuela entre mujeres mexicanas: replanteamientos y consideraciones*, Disertación. México, D. F: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Mannarelli, E. (1999) "La domesticación de la sexualidad en Sociedades jerárquicas". En Kathia Araujo ed. *Sexualidades y sociedades Contemporáneas*. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano y UNFPA.
- Maldonado, K (2020) "Estrategias de comunicación digital en el ciclo de implementación de políticas públicas de salud sexual y reproductiva en el Ecuador, prevención embarazos en adolescentes: caso ENIPLA y Plan Familia, 2013- 2015." Quito: IAEN
- Medder Montt, E., Graha M. (2005) "Resilient Young Mothering: Social Inequalities, Late Modernity and the 'Problem of 'Teenage' Motherhood ", *Journal of Youth Studies* (8): 1 p. 59-79.
- Mottrie, C., I. De Costere i. Duret (2006) "Devenir mère. Transformations des liens et des lieux familiaux lors des grossesses survenant à l'adolescence", *Cahier Critiques de Thérapie Familiale et de Pratiques de Réseaux*". (36): 2 p. 121-137.
- Nóble Ga, M. (2009) "La maternidad en la vida de las adolescentes: implicancias para la acción", *Revista de Psicología*, (28): 1 s/l
- Romero. J (2001) Seminario de embarazos adolescentes. Quito: Programa de Atención a las Adolescentes del HOGOIA.
- Stern, C. y C. Menkes (2008) "Embarazo adolescente y estratificación social", en S. Lerner e I. Szasz (editores), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*. México D.F: Colegio de México.
- Schütz, A (1993) "La construcción de la vivencia significativa en la corriente de la conciencia de quien la constituye", en A. Schütz, *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Barcelona: Paidós, p. 75-125.
- Stevens-Simon, C, Nelligan, Donna, Kelly, Louethel (2001). "Adolescents at risk for mistreating their children. Part I: Prenatal identification". *Child Abuse & Neglect* 25: (6). P 737-51
- Viveros, Mara(1995) "Saberes y dolores secretos, Mujeres, salud identidad" en ; Luz Arango y Magdalena León comp; *Género e identidad. Ensayos sobre lo femenino y masculino*. Santa Fe de Bogotá: Género, Mujer y Desarrollo.
- Archivos:
- Centro de estudios depoblación y paternidad responsable CEPAR(Ecuador)
- (1984 a) Encuesta sobre repercusiones de un nuevo nacimiento. Quito: CEPAR
- (1985 b) Ecuador, compendio Estadístico sobre la Mujer. Quito: CEPAR
- (1986d) Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Quito: CEPAR(1987 d) Encuesta demográfica de Salud Materna e Infantil(ENDEMAIN).Quito: CEPAR
- (1989 e) Encuesta demográfica de Salud Materna e Infantil(ENDEMAIN).Quito: CEPAR
- (1994 f) Encuesta demográfica de Salud Materna e Infantil(ENDEMAIN).Quito: CEPAR



La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública

The teaching of philosophy in public administration programmes

EDOARDO ONGARO¹

TRADUCIDO POR: ELEONORA ALZATE TIJERINO

Teaching Public Administration

©The Author(s) 2019

Article reuse guidelines: sagepub.com/journals-permissions

DOI: 10.1177/0144739419837310

journals.sagepub.com/home/tpa

Resumen

La administración pública puede considerarse como un campo aplicado e interdisciplinario, cuyo estudio exige la contribución de una serie de disciplinas, como las ciencias políticas, la gestión, el derecho, la sociología, entre otras. En este artículo se sostiene que las disciplinas de la administración pública también deberían incluir a la filosofía, no como disciplina (la filosofía no es una disciplina en el sentido en que lo son las ciencias modernas; más bien, en las raíces de la filosofía están las preguntas clave: ¿qué hay? (ontología); ¿quiénes somos? (filosofía de la mente); ¿cómo vivir bien? (ética); ¿cómo vivir bien juntos? (filosofía política) y así sucesivamente). Sino como fundamento de todas las demás disciplinas que estudian la administración pública, desde la ciencia política (cuyas raíces están en la filosofía política), la gestión y la sociología (cuyos fundamentos están en las concepciones ontológicas del individuo y la sociedad), hasta el derecho (cuyas raíces están en la filosofía del derecho) y así sucesivamente. Si la filosofía es fundamental para la administración pública, surgen al respecto dos preguntas clave: en la investigación de la administración pública, ¿cuál es la contribución de la filosofía al avance de nuestra comprensión de la administración pública? Y en la enseñanza de la administración pública, ¿cuál es el lugar de la filosofía en los planes de estudio de los programas de administración pública? Este artículo, tras evaluar brevemente los fundamentos filosóficos de la administración pública, tiene por objetivo examinar esta última pregunta acerca de la contribución de la filosofía en los programas de educación y formación en el ámbito de la administración pública, y el lugar de la filosofía en los programas de educación de la administración pública.

Palabras clave: Filosofía, administración pública, educación superior, maestría en administración pública, servicio público, servicio civil, educación ejecutiva.

Abstract

Public administration can be considered as an applied, interdisciplinary field, whose study demands the contribution of a range of disciplines, including political science, management, law, sociology and others. The article argues that the disciplines of public administration should also include philosophy, not as a discipline (philosophy is not a discipline in the sense modern sciences are; rather, at the roots of philosophy are key questions: what there is (ontology); who we are (philosophy of the mind); how to live well (ethics); how to live well together (political philosophy) and so on) but as the foundation of all the other disciplines studying public administration, from political science (whose roots are in political philosophy), to management and sociology (whose underpinnings are in ontological conceptions of the individual and society), to law (whose roots are in the philosophy of law) and so on. If philosophy is foundational to public administration, then two key questions arise: in researching public administration, what is the contribution of philosophy to advancing our understand-

¹ Profesor de Gestión Pública en Open University, UK. Reino Unido. Doctorado del King's College London, Inglaterra. MPhil de la London School of Economics and Political Science, Inglaterra. MSc/BSc del Politecnico di Milano, Italia. Email: edoardo.ongaro@open.ac.uk

Cómo citar: Ongaro, E. (2020). La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 4(7), páginas 85-95.

ing of public administration? And in the teaching of public administration, what is the place of philosophy in the curricula of public administration programmes? The article, after briefly reviewing the philosophical foundations of public administration, aims to discuss the latter question about the contribution of philosophy to educational and training programmes in the field of public administration, and the place of philosophy in public administration education curricula.

Keywords: Philosophy, public administration, higher education, Master of Public Administration, public service, civil service, executive education.

Los fundamentos para incorporar la filosofía en los programas de administración pública

En este artículo se sostiene que la filosofía como campo académico del conocimiento debe incorporarse a la enseñanza de la administración pública (en adelante AP), en todos los niveles. Nuestro principal argumento es que el conocimiento filosófico proporciona una contribución distintiva y constitutiva para una mejor comprensión de la AP, junto y más allá de los cuerpos específicos de conocimiento, proporcionados por las disciplinas que constituyen el campo de la AP (como la gestión, el derecho, las ciencias de la organización, las ciencias políticas, la sociología, la psicología social o la economía).

El tipo de conocimiento y comprensión filosófica que debe incorporarse a la formación de estudiante de AP y futuro administrador público, debe ser entendido en su más amplia gama, compuesta por ramas de filosofía seleccionadas individualmente, como la ética pública, la filosofía política, o la epistemología de las ciencias sociales. Cada una de ellas es importante, pero aquí argumentamos acerca del conocimiento filosófico ampliamente destinado a ser puesto en primer plano en la enseñanza de la AP y la formación de los administradores públicos.

La razón por la que la filosofía es fundamental para la AP se encuentra en la propia naturaleza de la AP como una empresa interdisciplinaria. La AP puede considerarse como un campo aplicado e interdisciplinario, cuyo estudio exige la contribución de una serie de disciplinas, incluidas las ciencias políticas, la gestión, el derecho, la sociología, entre otras. La AP se ha

definido como el estudio interdisciplinario del gobierno (famously by Waldo, 1948/1984; Frederickson, 1980; Marini, 1971), [famoso por Waldo, 1948/1984; Frederickson, 1980; Marini, 1971]. En este sentido no es una disciplina, sino más bien un conjunto de enfoques disciplinares destinados a mejorar nuestro conocimiento y comprensión del gobierno en acción. Cada una de estas disciplinas, a su vez, como todas las ciencias “modernas”, se han establecido a través de un proceso de separación de la filosofía y en la estructuración de su propia declaración de los problemas específicos abordados, los conceptos y la terminología utilizados y los métodos para generar y acumular conocimientos.

Por ejemplo, la economía perteneció originalmente a la filosofía moral y luego se estableció como una ciencia independiente -aunque lejos de ser incontrovertible- definiendo sus problemas específicos abordados (el uso de recursos escasos y fungibles para objetivos alternativos), conceptos y terminología (como las nociones de “función de producción”, “transacción económica”, “intercambio de mercado”, “oferta”, “demanda” y similares) y métodos (desde la modelización formal hasta la econometría, etc.). En los términos del historiador de la filosofía, Kenny, “once problems can be unproblematically stated, when concepts are uncontroversially standardized, and where consensus emerges for the methodology of solution, then we have a science setting up home independently, rather than a branch of philosophy” [una vez que los problemas puedan ser enunciados sin inconvenientes, cuando los conceptos son estandarizados sin controversia y cuando surge el consenso para la metodología de la solución, entonces tenemos una ciencia que se establece de manera independiente, en vez de una rama de la filosofía] (Kenny, 2012).

Sin embargo, las disciplinas de las ciencias sociales rara vez, posiblemente nunca, están totalmente separadas de la filosofía; más bien, contienen lo que se llama el residuo filosófico: “Perhaps no scientific concepts are ever fully clarified, and no scientific methods are ever totally uncontroversial: if so, there is always a philosophical element left in every science” [Tal vez ningún concepto científico nunca se aclare

del todo, y ningún método científico sea nunca incontrovertible totalmente: si es así, siempre queda un elemento filosófico en cada ciencia] (Kenny, 2010: x).

Cuando una disciplina está lejos de tener sus problemas sin problemas declarados y sus conceptos incontrovertidamente estandarizados, entonces sus vínculos con la filosofía son más fuertes y el “residuo filosófico” no resuelto gana en importancia. Este es el caso de la AP: un esfuerzo intelectual interdisciplinario cuyo enunciado del problema y definición de los métodos están lejos de haber sido resueltos (Raadschelders, 2005) y requieren más bien sapiencia y sabiduría para ser entendidos (la AP como “el arte de gobernar”), que se basa en una amplia gama de disciplinas, cada una de las cuales presenta un residuo filosófico más pequeño o más grande -y de cualquier manera de importancia irreductible-. De este modo, las disciplinas de la ciencia de la gestión o de la organización, con su enfoque en la comprensión de las decisiones en la organización están en menor o mayor medida inherentemente enganchadas con la cuestión filosófica de lo que es la acción humana y la libertad (causas fundamentales y fuentes de la libre elección).

El campo de los estudios de Derecho nunca puede dejar de lado las cuestiones sobre las bases de la ley positiva y natural y las preguntas morales sobre lo que “debería” ser en contraposición a lo que es en realidad, revelando así las persistentes conexiones íntimas con la filosofía moral y la filosofía del derecho. La disciplina de la sociología puede estar investigando perfiles de sistemas sociales con conceptos y métodos relativamente poco controvertidos, pero las preguntas sobre la naturaleza misma del ser humano como “animal social”, “man is by nature a social animal” [el hombre es por naturaleza un animal social] (en la definición inmortal de Aristóteles) sustenta sus investigaciones, al igual que las preguntas sobre el mundo y el ser, que en última instancia son de naturaleza ontológica. Es por esta razón y en este contexto, que argumentamos que la filosofía actúa como fundamento para la comprensión de la AP como un campo intelectual de investigación y como un “pega-

mento” para la aplicación coherente e integrada de la gama de ciencias sociales que apuntalan y constituyen el estudio de la AP.

Antes de profundizar en las implicaciones de este concepto de la relación entre la filosofía y la AP, hay una ardua cuestión preliminar que se debe abordar, y que sólo podemos tocar brevemente aquí (para mayor información ver Ongaro, 2017, capítulo 1: “what is philosophy? One starting point towards a definition lies in considering that philosophy – unlike ‘scientific’ disciplines – does not have a subject matter; rather, it has key questions and themes such as ‘what there is’ (the question which underlies the branch of philosophy known as metaphysics or ontology); ‘who we are/who I am’ (philosophy of the soul and mind); ‘how to live’ (addressed by ethics and morality, or axiology); ‘how to live together’ (the key question for political philosophy) and ‘how to know/what we know’ (the philosophy of knowledge or epistemology)”) [qué es la filosofía? un punto de partida hacia una definición reside en considerar que la filosofía - a diferencia de las disciplinas “científicas” - no tiene una materia; más bien, tiene preguntas clave y temas como “lo que hay” (la pregunta que subyace a la rama de la filosofía conocida como metafísica u ontología); ¿quiénes somos/ quién soy yo?” (filosofía del alma y la mente); “cómo vivir” (abordado por la ética y la moral, o axiología); “¿cómo vivir juntos?” (la pregunta clave de la filosofía política) y “¿cómo saber/qué sabemos?” (la filosofía del conocimiento o epistemología)] (Kenny, 2012).

La filosofía se ocupa de la adquisición de un conocimiento racional y de la comprensión de la realidad como tal, en su totalidad, y su última finalidad es la comprensión profunda de la realidad, en lugar de un conocimiento disciplinario más amplio de una materia (como en las disciplinas científicas individuales). En el idioma original del pueblo a cuyo genio se atribuye la invención misma de la filosofía, la palabra antigua griega para filosofía es filosofíā (léase ‘philosophía’), que podemos traducir como “amor a la sabiduría”: la búsqueda del conocimiento y la comprensión hecha por el amor mismo de la sabiduría que se fundamenta en la más plena

comprensión de las cosas. Es esta sabiduría la que también es central en el arte de gobernar y en el estudio y la práctica de la AP (Raadschelders, 2008, 2011). En el marco de este inmenso cuerpo de entendimiento y pensamiento que es la filosofía, algunas de sus ramas pueden ser más susceptibles de aplicación directa a la AP que otras (Whetsell, 2018), pero nuestro argumento es que la “sabiduría filosófica” en su amplitud y profundidad es de máximo valor para la formación de los estudiantes y de profesionales de AP.

Si este razonamiento para incluir la filosofía en cualquier entendimiento de la AP es en un sentido constitutivo, ya que está enraizado en la naturaleza misma de la AP como una empresa interdisciplinaria. Hay también otro argumento que puede proponerse para la inclusión sistemática de la filosofía en el estudio de la AP y la formación de los funcionarios públicos. Este segundo y complementario argumento es en cierto sentido más contingente a la época en que vivimos, pero sólo puede contribuir a hacer aún más convincente el argumento a favor de la inclusión de los conocimientos filosóficos en el estudio de la AP. El argumento se orienta a considerar que vivimos en una época en la que las viejas certezas se desmoronan. Como señala Drechsler (Drechsler, 2017), diversas concepciones de régimen político-administrativo compiten o se disputan y el dominio ideológico de la democracia liberal que surgió en la década de 1990 se ha erosionado, si no se ha puesto en peligro por completo.

Supuestos en los que se basan gran parte de la literatura sobre AP e innumerables investigaciones, como el “circuito de retroalimentación de la responsabilidad democrática representativa”, en el que se supone que la gente es consciente de lo que quiere y necesita, y elige a un representante para un cargo público, comparando paquetes alternativos ofrecidos por candidatos y partidos rivales. A su vez, una vez en el cargo, se votan leyes que reflejan la elección de la gente y una población vigilante presta suficiente atención a las elecciones de los gobernadores para poder juzgar a los representantes electos como exitosos o deseados. Por último, el resultado de las

elecciones subsiguientes se verá afectado de manera decisiva a juicio del pueblo sobre la calidad del trabajo realizado por el titular mientras ocupa el cargo (“an assumption whose very foundations have been harshly criticised by Box and Miller, 2004”) [un supuesto cuyos fundamentos han sido duramente criticados por Box y Miller, 2004]. Tales supuestos aparecen repentinamente “fuera de contexto” en un mundo en el que la democracia liberal se encuentra a la zaga, asediada práctica e ideológicamente por concepciones alternativas, y en el que el comportamiento de los votantes parece desafiar cada vez más la lógica de un ciclo de retroalimentación. Supuestos tan ampliamente sostenidos sobre el nexo entre el desempeño, la rendición de cuentas y la reelección en el cargo parecen tenues a lo sumo, y por lo tanto tantas piezas de investigación, que han estado implícita o explícitamente basadas en ellos, de repente parecen problemáticas en sus propios cimientos.

También hay otra cuestión - que es también de naturaleza contingente, pero significativa por su influencia actual - y es que la balanza del conocimiento de la AP parece inclinarse hacia el lado técnico de manera inherente, en detrimento de las herramientas conceptuales para descifrar un mundo complejo. Como dice Drechsler (2017: 235):

“There is certainly [in PA research and teaching] a lot of theory, mostly on a very technical level – basically a polytechnical one, as promulgated in innumerable graduate classes, workshops and the like. [A]nd polytechnical theory, too often outright anti-philosophical and patterned on an 1870s-style positivism, has a decidedly harmful side as well, tricking its disciples into the false security of imagining that one has captured (at least part of) the world formula, and that one can, at least in one’s own narrow confines, be certain of reality. (Much talk about ‘evidence’, by which is actually meant ‘empirical proof’, is an indication of such a position, as is the idea of an ‘openness’ of data that somehow guarantees truth through method.)” [Hay ciertamente [en la investigación y enseñanza de la AP] mucha teoría, sobre todo a un nivel muy técnico - básicamente un politécnico, como se promulga en innumerables clases de graduados, talleres y similares. Y la teoría politécnica, con demasiada frecuencia abiertamente antifilosófica y con un

patrón de positivismo al estilo de la de 1870, tiene también un lado decididamente dañino, engañando a sus discípulos con la falsa seguridad de imaginar que uno ha captado (al menos parte de) la fórmula del mundo, y que uno puede, al menos en sus propios y estrechos confines, estar seguro de la realidad. (Mucho hablar de “pruebas”, con lo que en realidad se quiere decir “prueba empírica”, es una indicación de tal posición, como lo es la idea de una “apertura” de datos que de alguna manera garantiza la verdad a través del método)].

Y el punto aún más destacado es que esta inclinación de los estudios de la AP hacia las “certezas” puede tener vínculos más profundos con la imagen de un mundo en el que las suposiciones incuestionables se desmoronan. Siguiendo, de nuevo, a Drechsler (2017: 235-236):

“There is something to be said in favour of unquestioned assumptions: Leo Strauss’s point that a society is a group of people that have elected to call certain options ‘truths’ is pertinent here. The problem is that if these ‘truths’ are not rigorously enforced – and they are very difficult to enforce in a liberal context already in the mid-run – they will be contested and, for various reasons, they might all of a sudden be questioned and even rejected, as events in 2015–2016 have impressively shown. Unquestioned assumptions are inherently weak, and they may easily crumble. This is why in our field of PA, the philosophical dimension and the philosophical debate are so important” [Hay algo que decir a favor de las suposiciones incuestionables: El punto de Leo Strauss de que una sociedad es un grupo de personas que han elegido llamar “verdades” a ciertas opciones es pertinente aquí. El problema es que si estas “verdades” no se aplican rigurosamente -y son muy difíciles de aplicar en un contexto liberal ya a mediados de la carrera- serán impugnadas y, por diversas razones, podrían ser cuestionadas e incluso rechazadas de repente, como han demostrado de manera impresionante los acontecimientos de 2015-2016. Los supuestos incuestionables son intrínsecamente débiles y pueden desmoronarse fácilmente. Por eso, en nuestro campo de la AP, la dimensión filosófica y el debate filosófico son tan importantes].

Para resumir, la filosofía como campo académico de estudio debería incorporarse al estudio de la AP y a la formación de los administradores públicos: la dimensión filosófica y el debate filosófico son simplemente muy importantes para ser dejados de lado.

Queda por añadir una salvedad importante: que la filosofía debe introducirse en el estudio de la AP de manera personalizada, mediante la aplicación de conceptos filosóficos para ilustrar aspectos clave de la AP. El objetivo fundamental del enfoque aquí defendido es el uso de la especulación filosófica para revelar las facetas del estudio y la práctica de la AP, y encontrar nuevos puntos de vista sobre los temas de la AP: esto es lo que llamamos *filosofía para la AP* (Ongaro, 2017, capítulo 7; Whetsell, 2018). Por lo tanto, nuestro argumento condensado en una declaración es que la filosofía para la AP debe incluirse en todos los programas educativos y de formación de AP.

Lugar, contenidos, métodos de enseñanza y otros temas de filosofía para la AP

A partir del argumento de que la filosofía de la AP podría y debería enseñarse en los programas de AP, se plantean una serie de cuestiones prácticas sobre los detalles del lugar y el contenido del tema “filosofía de la AP” en los programas de educación educativos y de formación de AP. Estas preguntas incluyen:

- ¿Cuál debería ser el lugar de la filosofía en los planes de estudio de la AP?, ¿a qué nivel debería enseñarse la filosofía: sólo a nivel de maestría y doctorado, o también a nivel de licenciatura?, ¿y cuál es el lugar de la filosofía para la AP en la formación de los ejecutivos y en programas más cortos para los administradores públicos?
- En cuanto al contenido, ¿cuáles son los contenidos clave de la filosofía de la AP?, ¿y cuáles son las herramientas de enseñanza disponibles (libros, manuales, otras lecturas y similares) que puedan apoyar la enseñanza de la filosofía para la AP?
- ¿En qué relación debería situarse la enseñanza de la filosofía para la AP con respecto a otros módulos de un programa de AP?
- ¿Y cómo - por medio de qué métodos y enfoques de enseñanza - debería enseñarse la filosofía?

La gama de opciones incluye si el pensamiento filosófico debe ampliarse dentro de los módulos relativamente establecidos en los programas de AP. Por ejemplo, en los cursos, cuando existen dentro del programa, en ética pública y valores públicos, o epistemología y métodos para las ciencias sociales y similares. O si su lugar más apropiado se encuentra en los propios cursos introductorios de la licenciatura o el máster de administración pública (MPA) o el programa de doctorado -en otras palabras, los cursos que normalmente se dedican a introducir la AP como una asignatura y un campo de estudio para estudiantes cuyos antecedentes pueden ser muy variados. O como tercera alternativa, si se debe introducir un módulo distinto de filosofía para la AP junto con otros módulos más convencionales. La adopción de esta tercera opción también implicaría hacer que el programa de AP se diferencie de otros programas de la competencia, ya que, sabemos que en el momento de escribir este artículo no hay programas de AP que incluyan un módulo completo de filosofía para la AP.

Una pregunta relacionada se refiere al nivel – pregrado, posgrado o investigación/PhD – en el que se puede considerar más apropiado introducir el estudio de la filosofía para la AP. No hay una respuesta unívoca a esta pregunta, ya que puede depender de una serie de otros factores contextuales, entre los que se encuentra el grado de enseñanza de la filosofía en la escuela secundaria de un país determinado. Por mencionar dos ejemplos en los polos opuestos, la filosofía es ampliamente estudiada en las escuelas secundarias de Italia, en las que al menos el 40% de la población estudiantil que alcanza el nivel más alto de educación secundaria – la parte “orientada hacia lo académico” de la población estudiantil, entre la que la mayoría de los alumnos continúan con títulos universitarios – están expuestos a tres años de estudio de la filosofía, preparados por el estudio quinquenal del latín, y para algunos de ellos también del griego antiguo.

En el polo opuesto, la filosofía apenas se enseña en las escuelas secundarias británicas. A este respecto, introducir el estudio de la filosofía para la AP a nivel de licenciatura podría ser más fácil en aquellos países donde la filosofía se

enseña sistemáticamente en la escuela secundaria, mientras que podría ser una tarea más difícil donde no lo es.

Sin embargo, y esto está vinculado con la cuestión de las herramientas para la enseñanza de la filosofía en los programas de AP, debe mantenerse en el centro de atención que lo que se requiere para un programa de AP. No es la educación filosófica de amplio alcance, sino más bien la aplicación de conceptos filosóficos a los temas de AP, y esto se puede enseñar dentro del formato de un módulo universitario. Una formación filosófica más amplia en los estudiantes puede ser una ventaja, y en cierto sentido representa la condición previa óptima para el aprendizaje de la filosofía para la AP, pero no es un requisito en sí. De hecho, un libro recientemente publicado (Ongaro, 2017) proporciona en su primera parte una introducción sistemática a la filosofía (occidental), luego en la segunda parte aplica ese cuerpo de conocimientos y comprensión a la AP, todo ello contenido en un texto de longitud media para un libro universitario. En última instancia, entonces, sostenemos que la filosofía para la AP puede ser enseñada en todos los niveles – pregrado, posgrado, títulos de investigación – en diferentes grados de profundidad, en función del nivel, pero también con otras opciones didácticas más amplias, recurriendo a las herramientas de enseñanza apropiadas (más sobre esto más adelante en el artículo).

Thus, we argue that philosophy for PA is also of significance for executive education programmes, and philosophical notions may resonate very well with the lived experience of PA practitioners, may spark thoughtful discussions and illuminate the dilemmas and quandaries that the street-level bureaucrat and public manager have to face in managing public organisation and public services (Parker, forthcoming). De hecho, si nos detenemos un poco más en los niveles en los que la enseñanza de la filosofía para la AP puede ser valiosa, argumentaríamos además que los elementos de la filosofía para la AP también pueden ser de importancia para la educación ejecutiva. Contrariamente a nuestras expectativas de que el pensamiento filosófico es antitético al “razonamiento práctico” que necesitan los

ejecutivos. Por el contrario, fue el gran filósofo griego Aristóteles quien presentó por primera vez la noción misma de “razonamiento práctico” (especialmente en su escrito *Nicomachean Ethics*; para una versión en inglés, véase Aristóteles, 2002) y esbozó su significado y la diferencia entre la razón contemplativa y la razón calculadora, que consiste en una especie de razonamiento centrado en la relación de los medios con los fines, es decir, en el cálculo de la adecuación de los medios para alcanzar los fines, como argumenta Aristóteles en, *On Politics* y Platón argumenta en *The Republic*. Por lo tanto, argumentamos que la filosofía para la AP es también de importancia para los programas de educación ejecutiva, y las nociones filosóficas pueden resonar muy bien con la experiencia vivida por los profesionales de la AP, pueden suscitar debates reflexivos y esclarecer dilemas y disyuntivas que el burócrata de nivel de calle y el gerente público tienen que afrontar en la gestión de la organización y los servicios públicos (Parker, de próxima aparición).

La cuestión es más bien cuánto tiempo hay que dedicar a la inclusión de la filosofía para la AP en la educación ejecutiva de los funcionarios públicos, ya que aquí hay que encontrar un difícil equilibrio dada la duración limitada de un curso ejecutivo y las demás materias urgentes que hay que enseñar, y el enfoque didáctico que se adopta mejor en lo que suelen ser cursos de corta duración, en los que se dedica mucho espacio a los debates interactivos. Sin embargo, y de hecho, los debates interactivos son muy adecuados para introducir la filosofía para la AP en tales cursos: de hecho, el gran filósofo Sócrates, mentor de Platón, solía enseñar filosofía -sólo mediante debates con sus interlocutores- y el mismo Platón expuso sus reflexiones filosóficas principalmente en forma de diálogos en los que los personajes entablaban conversaciones vividas entre sí.

¿Cuál podría y debería ser el principal enfoque sustantivo en cuanto al contenido de los conocimientos filosóficos para un programa de AP? y, de manera preliminar, ¿qué herramientas existentes están disponibles que puedan proporcionar el apoyo práctico para permitir la ense-

ñanza de la filosofía en los programas de AP?

Ya hemos mencionado el trabajo de Ongaro (2017), cuyo propósito es proporcionar, en primer lugar, una introducción completa y autónoma a la filosofía, seguida por la filosofía para la AP, en un libro de texto compacto, al tiempo que se refiere a una amplia gama de obras científicas tanto en el ámbito de la filosofía como en el dominio de los estudios de AP, para el lector que desee investigar más a fondo el tema.

El libro también tiene como objetivo sintetizar los elementos principales y proporcionar una guía de fácil acceso para introducir la filosofía de la AP tanto para estudiantes como para profesores, y proporciona una introducción sistemática a la contribución de la filosofía al estudio y la práctica de la AP a través de una obra monográfica dedicada a este propósito.¹ Este y otros libros proporcionan entradas: Lynch y Cruise (2006) cotejan las contribuciones de una serie de académicos de EE.UU. sobre filósofos individuales y algunas líneas de influencia de su pensamiento en la teoría y la práctica de la AP. Varios libros examinan perfiles específicos del pensamiento filosófico aplicado a la AP, como la epistemología (para un ejemplo, véase Riccucci, 2010). Capítulos dedicados aplican el análisis filosófico a la AP, en particular los fundamentos de la acción administrativa (Virtanen, 2018). Las contribuciones que aparecen en dos revistas científicas notables, *Administrative Theory and Praxis* y *Public Voices*, proporcionan otro punto de entrada. También contribuyen algunos artículos escasos pero relevantes en revistas de AP de corriente principal (véase De Graaf y Van Asperen, 2018, sobre el uso de las imágenes y el arte con contenido filosófico, en particular Aristóteles y la filosofía política medieval, para avanzar en la comprensión de los debates contemporáneos de las AP, como el tema de la “buena” gobernanza).

En resumen, parece haber una oferta suficientemente amplia de libros de texto y materiales de lectura para el tema de la filosofía para que la AP sea apoyada adecuadamente en los programas de AP. A esto se añade otra toma complementaria al problema de la oferta de libros de texto y otros materiales para la ense-

ñanza de la filosofía de la AP: si bien es cierto que la oferta influye en la demanda, es ante todo la demanda la que impulsa la oferta y, por lo tanto, a este respecto, cuanto más se incluya la filosofía de la AP en los programas de AP, más la oferta seguirá a la demanda y se producirá una gama más amplia de materiales para apoyar la enseñanza de este tema.

Podemos ahora pasar de la cuestión preliminar de las herramientas disponibles a la cuestión principal de los contenidos sustantivos a los que se debe dar prominencia para llevar el conocimiento filosófico-físico a los programas de AP. Si bien una discusión sistemática de los contenidos de la filosofía para las AP está fuera del alcance de este artículo, se pueden desarrollar aquí algunas reflexiones sobre los enfoques básicos que se pueden seguir. Se pueden esbozar dos enfoques principales. La primera radica en centrarse en determinadas ramas de la filosofía, identificadas como las “más pertinentes” con el fin de ilustrar los aspectos de la AP, o al menos como las más cercanas temáticamente a los temas y asuntos tradicionalmente debatidos en la AP. Ejemplos de estas ramas podrían ser la epistemología, que se convierte entonces en la epistemología de los métodos de investigación para la AP; o la ética pública y en particular la ética de los funcionarios públicos; o la filosofía política, con un enfoque en el papel de la AP, en los procesos y estructuras políticas y normativas.

El segundo enfoque se centra en la filosofía como tal (sobre todo en la ontología), y tiene como objetivo discutir en toda su amplitud acerca de los filósofos y filosofías clave, para luego aplicar estos conjuntos de conocimiento a la AP. Esto significa, por ejemplo, enseñar temas como el administrador público existencialista y lo que la filosofía del existencialismo puede decir sobre la AP (una línea de investigación que figuró de manera prominente en los EE.UU. en el decenio de 1970; véase Waugh, 2006; Ongaro, 2017: 133-136). La relación entre el marxismo, el papel de la distribución del poder en los procesos políticos y administrativos, la influencia duradera de los partidos políticos en el gobierno público y la AP (por ejemplo, léase a través de las lentes teóricas elaboradas por el filósofo Gramsci, que preten-

día conectar el marxismo con el pensamiento de Maquiavelo y concebía el partido político como el “príncipe moderno”: pero ¿cuánta atención se presta en los estudios de la AP a la continua influencia de los partidos políticos sobre los aparatos burocráticos? A este respecto, el pensamiento gramsciano puede ser un valioso recordatorio y proporcionar “*utilisable analytical lenses*” [lentes analíticas utilizables]; el enfoque “alternativo” (cuando se contrasta con ciertas “prácticas científicas estándar”) de la generación de conocimientos que proporciona la corriente filosófica conocida como “fenomenología” - tanto en su variante idealista como, especialmente argumentaríamos, en su variante realista - y su importancia para profundizar nuestra comprensión de la AP en acción (véase Ongaro, 2017: 136-138; Waugh y Waugh, 2006). El potencial del historicismo filosófico para esclarecer sobre la AP, en particular su modificación y evolución interna a largo plazo; la importancia continuada del estructuralismo para nuestra comprensión de la sociedad y, como parte de ella, de la AP; y así sucesivamente.

En opinión de este autor, este último es el enfoque más potente, el que puede permitir al máximo los beneficios de “apertura mental” que se derivan del pensamiento filosófico aplicado a la AP, y que puede inculcar a los estudiantes el tipo de razonamiento crítico que se está volviendo cada vez más importante para el desempeño del trabajo de administrador público en tiempos en los que las certezas se están desmoronando y los problemas que parecían resueltos resurgen en toda su espinosa complejidad. Sin embargo, es justo decir que ambos enfoques tienen sus pros y sus contras: en última instancia, lo que importa es la alineación de los contenidos de la filosofía para la AP con los demás contenidos y módulos del programa de la AP, y además la alineación y coherencia con los objetivos de aprendizaje y las preocupaciones pedagógicas más amplias que sustentan el programa de la AP.

Otro cuestionamiento hace referencia a la combinación de métodos de aprendizaje (y equipo de enseñanza: uno o dos profesores, ¿uno más versado en la AP y el otro en filosofía?) más apropiada para la enseñanza de la filo-

sofía para la AP. A grandes rasgos, una primera distinción puede ser entre un enfoque que hace hincapié en los debates y los “estudios de casos” y otros métodos interactivos para incluir la problemática filosófica, por un lado, y un enfoque que sitúa en el centro la enseñanza frontal y que luego se complementa con métodos más discursivos, por otro.

Algunos de los pros de los métodos interactivos radican en que pueden estimular la reflexión y el sentido de pertenencia de los alumnos, mientras que entre los contras se puede contar que el punto de partida de los alumnos en cuanto a conocimientos de filosofía puede ser bajo en muchos países, por lo que los elementos introductorios pueden ser indispensables (sin embargo, el gran filósofo griego Sócrates enseñó la filosofía sólo mediante la conversación y el interrogatorio, lo que demuestra la potencia de tal enfoque). A la inversa y de forma complementaria, un aspecto positivo de la enseñanza frontal puede ser su capacidad para proporcionar a los estudiantes una introducción y una visión general de los temas principales, un requisito de aprendizaje que probablemente tenga una gran demanda entre los estudiantes de AP expuestos a estos contenidos. Por lo tanto, los enfoques para incluir un conjunto de conocimientos filosóficos en los programas de enseñanza de la AP en todos los niveles requieren una combinación de opciones que delinee estrategias alternativas para desarrollar la enseñanza de la filosofía de la AP.

En primer lugar, si se establece un nuevo módulo o más bien se potencian los módulos ya existentes (ya sea el módulo de introducción o los módulos dedicados, por ejemplo, a la ética pública). Las ventajas de este último enfoque son que se basan en contenidos ya existentes, y bien puede ser que a través de los variados módulos que se ofrecen en las escuelas de asuntos públicos, AP y política pública haya al menos en ocasiones un cuerpo de contenidos ya existente que en menor o mayor medida aprovecha el conocimiento filosófico y lo aplica a la AP. Este enfoque podría potenciar y hacer la conexión con los contenidos filosóficos de una manera más directa y explícita. Por el contrario, la elección de establecer un módulo dedicado enteramente

a la enseñanza de la filosofía para la AP puede ser, en última instancia, más potente. Y dar una ventaja competitiva a las instituciones que la introducen ya que pueden diferenciar su oferta de una manera muy distintiva.

Tanto en el caso de la introducción de un módulo distintivo como en el caso de potenciar los contenidos filosóficos en módulos ya existentes, la elección de métodos de enseñanza es crucial, aunque posiblemente también más fácil. Parece que una combinación de enseñanza frontal y métodos de aprendizaje más interactivos puede ser óptima, con diferentes grados y combinaciones de ambos métodos en función de los objetivos generales de aprendizaje del programa, y también de los conocimientos y aptitudes didácticas disponibles. De hecho, si la enseñanza de la filosofía para la AP se desarrolla en el futuro, los académicos en el campo de la AP con formación filosófica pueden obtener una ventaja competitiva y ser cada vez más requeridos por los departamentos y escuelas de AP.

Queda por resolver una última cuestión, concerniente a los programas de Maestría en Administración Pública (MAP). Además de la reglamentación nacional de la enseñanza superior, muchas MAP están también acreditadas internacionalmente, primordialmente por los tres principales organismos de acreditación: *European Association for Public Administration Accreditation* (EAPAA), en propiedad conjunta con EGPA (*European Group for Public Administration*) and NISPAcee (*Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*); *International Commission on the Accreditation of Public Administration training and education* (ICAPA), IASIA-IIAS (*International Association of Schools and Institute of Administration*); y *Network of Schools of Public Policy, Affairs and Administration* (NASPAA).

La cuestión entonces, a los efectos de nuestra reflexión sobre la importancia de incluir la filosofía en la AP en las MAP, es cómo hacerlo de forma coherente con las limitaciones combinadas derivadas de la reglamentación nacional por un lado y la acreditación internacional por la EAPAA, ICAPA y NASPAA por otro.

En lo que respecta a las reglamentaciones nacionales, por definición el asunto sólo puede abordarse país por país y la respuesta variará según la jurisdicción, aunque este autor, que ha trabajado en varios sistemas de enseñanza superior, ha comprobado que las reglamentaciones nacionales suelen ofrecer un margen de manobra para adaptar los planes de estudio a los objetivos de aprendizaje del programa en cuestión; por lo tanto, en este sentido hay motivo para desarrollar la filosofía en los planes de estudio de la AP.

En cuanto a los criterios de acreditación internacional, el autor considera que los vigentes, adoptados por los tres organismos de acreditación permiten plenamente la enseñanza de la filosofía para la AP, incluirla y desarrollarla en las MAP³. Sin embargo, la cuestión debería plantearse más bien en términos de si los criterios alientan, en lugar de sólo permitir, la filosofía de la AP para que se incluya y desarrolle más sistemáticamente en las MAP, a fin de desarrollar aún más las actitudes de pensamiento crítico en los estudiantes. Este artículo hace un firme llamamiento para que los criterios de acreditación alienten aún más la inclusión sistemática del pensamiento filosófico en la formación y educación de los administradores públicos.

Conclusion

Esta contribución argumenta la inclusión de la enseñanza de la filosofía para la AP en los programas de la AP, en todos los niveles. Argumentamos que la integración del conocimiento filosófico puede permitir a los estudiantes de los programas de AP adquirir una postura más crítica hacia las diversas disciplinas que contribuyen a la AP como el estudio interdisciplinario del gobierno (Raadschelders, 2005), mediante el esclarecimiento del “residuo filosófico” contenido en cada una de ellas -desde el derecho a la economía, desde las ciencias políticas a la gestión- como se ha discutido en detalle anteriormente en este artículo.

La filosofía también puede aportar una contribución distintiva al elucidar los perfiles de la AP que de otro modo estarían poco explorados,

en particular cuando se trata de abordar cuestiones de juicios basados en valores que permitan la adopción de decisiones en las funciones ejecutivas: un asunto importante para los ejecutivos de todo tipo de organizaciones -públicas o privadas (Hodgkinson, 1978)- y, aun así, posiblemente de especial trascendencia para los administradores públicos.

La inclusión de la filosofía en la educación y la formación en materia de AP puede equipar mejor a los administradores públicos actuales y futuros para descifrar la complejidad del mundo actual e interconectar de forma más clara y profunda las variadas contribuciones -valiosas pero por su propia naturaleza fragmentarias- que aportan las distintas disciplinas que sustentan la AP (derecho, economía, ciencias políticas, gestión, sociología, psicología social, etc.), con el fin último de mejorar la gobernanza pública, las políticas públicas y los servicios públicos.

Declaración de intereses en conflicto

Los autores no declararon ningún conflicto de intereses potencial con respecto a la investigación, la autoría y/o la publicación de este artículo.

Financiación

El autor no recibió ningún apoyo financiero para la investigación, la autoría y/o la publicación de este artículo.

Notas

1. En el momento de escribir este artículo, dos editoriales se han comprometido a realizar traducciones del libro al italiano y al español, se está considerando la posibilidad de traducir el libro al francés, coreano y rumano, y el capítulo introductorio se está traduciendo al chino en la *Fudan Public Administration Review*. El aparente interés en el libro parece indicar un vacío en la oferta de productos de enseñanza en esta área. También señala, en nuestra opinión, la importancia que siguen teniendo los idiomas nacionales para los deba-

tes en el ámbito de la AP, y para la enseñanza de la AP, especialmente cuando los temas tratados van más allá de los aspectos estrictamente técnicos.

2. El enfoque de los estudios de casos en filosofía se denomina técnicamente casuística cuando se aplica a la filosofía moral: la casuística es un método elaborado por los Padres Jesuitas y al que las técnicas modernas de estudio de casos deben más de lo que se suele reconocer.

3. Las conversaciones personales mantenidas por el autor de este artículo con funcionarios de muy alto nivel de estos organismos de acreditación apuntan a una fuerte confirmación de que los criterios de acreditación permiten - de hecho, instan cuando señalan la importancia de desarrollar el pensamiento crítico en los estudiantes - la introducción y el desarrollo de la filosofía para la AP en los planes de estudio.

Referencias

- Aristotle (2002) *Nicomachean Ethics*. Translated, introduced and commented by Broadie S and Rowe C. Oxford: Oxford University Press.
- De Graaf G and van Asperen H (2018) The art of good governance: How images from the past provide inspiration for modern practice. *International Institute of Administrative Sciences* 84(2): 405–420.
- Drechsler W (2017) Postscript: Philosophy in and of public administration today. In Ongaro E (ed.) *Philosophy and Public Administration: An Introduction*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, pp.235–243.
- Frederickson HG (1980) *The New Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Kenny A (2012) *A New History of Western Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lynch TD and Cruise PL (eds) (2006) *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*. Boca Raton: CRC Press.
- Marini F (ed.) (1971) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler.
- Miller HT and Fox CJ (2007) *Postmodern Public Administration*. 2nd revised edition. [Charles J. Fox name appears first in first edition 1996]. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Ongaro E (2017) *Philosophy and Public Administration: An Introduction*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Parker S (forthcoming) Philosophy and local government. *Public Money & Management*.
- Raadschelders J (2005) Government and public administration: The challenge of connecting knowledge. *Administrative Theory & Praxis* 27(3): 602–627.
- Raadschelders J (2008) Understanding government: Four intellectual traditions in the study of public administration. *Public Administration* 86(4): 925–949.
- Raadschelders J (2011) *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Riccucci N (2010) *Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington: Georgetown University Press.
- Virtanen T (2018) Administrative behaviour and administrative action. Some philosophical underpinnings. In Ongaro E and Van Thiel S (eds) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave.
- Waldo D (1948/1984) *The Administrative State: A Study of the Political Theory of Public Administration*. New York: Ronald Press.
- Waugh WL (2006) The existentialist public administrator. In Lynch TD and Cruise PL (eds) *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*. Boca Raton: CRC Press, pp.511–527.
- Waugh WL and Waugh WW (2006) Phenomenology and public administration. In Lynch TD and Cruise PL (eds) *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*. Boca Raton: CRC Press, pp.487–511.
- Whetsell T (2018) Philosophy for public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(3): 451–453.



Reseñas

Propuesta de un diseño institucional para el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL)



La instalación del Sistema Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL) tiene sus orígenes en la Comisión Interinstitucional la cual fue coordinada por la Contraloría del Estado de Jalisco, así como la Mesa Legislativa de Gobernanza para la discusión de las propuestas de leyes secundarias. Fueron necesarias cerca de ocho sesiones de trabajo intenso donde se lograron definir los objetivos fundamentales entre los que destacan el marco legal que sustenta el diseño del sistema anticorrupción, el paquete de reformas a la Constitución Política del Estado de Jalisco así como la propuesta específica para la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL). El trabajo realizado en clave de gobernanza dotó de un importante componente ciudadano al proceso de deliberación y toma de decisiones entre actores políticos y sociales.

En los dos primeros años de funcionamiento del SEAJAL desde su instalación (2018-2019), el camino hacia la consolidación institucional ha implicado un trabajo fino de articulación entre las instancias que conforman el Sistema. De manera particular, se hace una revisión del trabajo y las bases institucionales del Comité de Participación Social (CPS), el Comité Coordinador (CC) y el órgano de técnico de trabajo, la Secretaría Ejecutiva del SEAJAL. El CPS, ha cumplido con una función de bisagra institucional entre la sociedad civil y las responsabilidades públicas establecidas en la SEAJAL, sin olvidar la agenda ampliada que ha adoptado para difundir consolidar mecanismos de integridad pública como son los procesos de designación de cargos públicos. El CC integrado por siete entidades públicas y su Secretaría Ejecutiva, tiene como principal obligación la articula-

ción de políticas, planes, programas y acciones anticorrupción de lo particular (el SEAJAL) a lo general (todo Jalisco). Por su parte, la Secretaría Ejecutiva, en su función de brazo técnico de trabajo del SEAJAL, tiene como primera tarea establecer rutinas institucionales que propicien las condiciones organizacionales suficientes para la ejecución e instrumentación de los Acuerdos del CC. De ahí que a dos años de la puesta en marcha del SEAJAL, su consolidación pasa en buena medida por la adopción de estrategias de coordinación de las cuales se destacan: las políticas organizacionales, la unificación procedimental y el compromiso político.

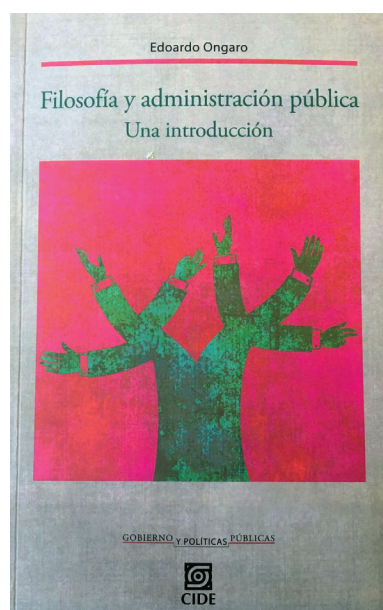
La propuesta que se presenta, destaca la importancia de contar con mecanismos efectivos de coordinación para que el impacto que tengan las decisiones y acciones emprendidas desde el SEAJAL, tengan un impacto positivo en el control de la corrupción en el sector público. Por lo anterior, trazar una ruta de acción específica para la consolidación del Sistema, es la aportación más relevante del estudio presentado.

Autores: Freddy Mariñez. PhD. en Sociología Política por la *Université Laval*, Canadá con maestrías en Economía y Sociología de la Cooperación. Profesor-Investigador de El Colegio de Jalisco. Actualmente es Coordinador de la Maestría Interinstitucional de Políticas Públicas entre la Universidad de Guadalajara (CUCEA).

Gabriel Corona. Licenciado en Relaciones Internacionales por Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), y maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Entre las publicaciones con las que cuenta, se encuentran temáticas como gobernanza metropolitana, políticas públicas, rendición de cuentas y anticorrupción.



Filosofía y Administración Pública. Una introducción. México: CIDE. 2020

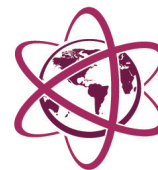


¿Puede la administración pública separarse de la discusión del poder? ¿Para qué sirve tener, usar y buscar el poder? ¿Son los ciudadanos receptores de los bienes y servicios de la administración pública? O, por el contrario, ¿son los ciudadanos pieza clave para que la legalidad, pluralidad y legitimidad de las decisiones gubernamentales exista? ¿Un gobernante, sin una administración legítima y capaz, puede soñar siquiera ser un buen gobernante? La administración pública siempre estará relacionada con el poder, pero su relación con este es fundamentalmente a través de y para la ciudadanía. En una sociedad plural, donde no hay monopolio de la verdad y el conflicto civilizado por el poder permite y aplaude las volteretas políticas constantes, ¿cómo puede ser la acción gubernamental efectiva, legítima, equitativa? Estas y muchas otras preguntas fundacionales de la administración pública requieren de una honda discusión de cuestiones ontológicas y epistemológicas. La relación de los ciudadanos y el poder, las virtudes y las claves de un buen gobierno, los límites sustantivos de cualquier acción gubernamental y de Estado sobre las poblaciones, la ética de la acción en una sociedad plural que no es valorativamente reductible. Temas y debates esenciales, propios del aparato gubernamental, de la disciplina y profesión que la ha venido justificando y legitimando a través de los siglos.

Tal como la alegoría del buen gobierno de los murales de Ambrogio Lorenzetti (sala de los Nueve Gobernadores Ayuntamiento de Siena, 1339) muestran que los efectos del buen o mal gobierno son evidentes sobre las sociedades. El libro usa estos murales para mostrar de manera efectiva y clara la intrincada relación entre poder, virtudes, concordia, fortaleza, templanza y sabiduría, en el arte del buen gobierno. La introducción a la filosofía y su relación con la administración pública que presenta Edoardo Ongaro, busca ser justamente eso: recuperar los elementos básicos de debates esenciales. Debates, como el de las virtudes en el uso del poder, que existen al menos desde Aristóteles. Este libro permite adentrarse a los herramientas filosóficas sustantivos que posibilita tener mayor claridad en debates críticos. Debates sobre qué opciones se tienen ante el desgaste constante

de las democracias liberales. O sobre sociedades globalizadas que sin embargo encuentran problemas para cooperar, para coordinarse, como se ha visto con la pandemia del 2020. De desigualdades rampantes que están minando la confianza en las virtudes de la libertad como principio. De la urgencia de mantener al poder acotado, controlado, vigilado y desconfiar de demagogos que prometen soluciones radicales y simples a problemas intrincados. En fin, para seguir debatiendo la importancia de la virtud política a través de la sociedad, diferenciada, plural y heterogénea. Para seguir comprendiendo que la constante persecución de las verdades será siempre una empresa incierta. Incertidumbre que es base de sociedades democráticas que confían en la inteligencia distribuida en la población, en las localidades en los grupos y en los ciudadanos.

Autor: Edoardo Ongaro. Doctor del King's College London, MPhil de la London School of Economics and Political Science y MSc/BSc del Politécnico de Milán. Profesor de Gestión Pública en la Universidad Abierta, Reino Unido. Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y del Consejo Universitario Conjunto de Ciencias Sociales Aplicadas. En 2019 fue elegido miembro del Consejo de Administración del *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS). Ha publicado extensamente sobre el tema de las reformas administrativas y la gestión pública comparada.



The IIAS Special Report on COVID-19 pandemic: Early Lessons for Public Governance



El conocimiento es condición necesaria de la efectividad gubernamental. Sin datos y sin conocimiento causal el gobierno no tiene el timón para dirigir a la sociedad contemporánea. La importancia del conocimiento para la gobernanza no ha destacado empero la gestión de su elaboración, difusión, uso, innovación y la crítica a los datos inexactos, explicaciones ideologizadas, supuestos irreales de muchos gobernantes. Lo nuevo hoy y hacia el futuro es que el conocimiento se produce a través de las tecnologías de información, que instrumentan la recopilación y el procesamiento estadístico y algorítmico de los datos, la elaboración de los conceptos, la formulación de modelos causales, la generación de aplicaciones y el diseño de los procesos automatizados de la inteligencia artificial. Son interdependientes la gestión del conocimiento y la gestión tecnológica. El libro ofrece un panorama de los conceptos, modelos y estrategias de la gestión del conocimiento (caps. 1 y 2) y se enfoca en los principios y las actividades de la gestión del conocimiento en el gobierno contemporáneo: electrónico, abierto e inteligente (caps. 3 y 4), que comprende la coordinación de los intercambios de información entre los sectores público, privado y académico y la coproducción de datos y conocimientos.



Autor: Luis F. Aguilar Villanueva. Doctor en filosofía, con especialidad en filosofía política, con estudios de postgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Ha sido profesor investigador de la UNAM, El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Es el introductor de la disciplina de las Políticas Públicas en México y en el mundo académico de lengua española. Es Presidente del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública. Actualmente es el Director Fundador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Coordinador del Comité Técnico de la Red de Políticas Públicas de la UdeG..



Eventos

CONFERENCIA VIRTUAL LAGPA/IIAS 2020

LAGPA Virtual 2020

Temáticas

- Pandemia COVID-19 – Respuestas de políticas públicas y gestión del riesgo.
- Transformaciones en la Administración Pública: gobernanza y tecnologías
- Deconstruyendo las desigualdades: el papel de las políticas públicas y los movimientos sociales en la construcción de sociedades inclusivas en América Latina y el Caribe.

Del 19 al 22 de octubre de 2020

De 4:00 p.m. a 7:00 p.m. – hora Bogotá

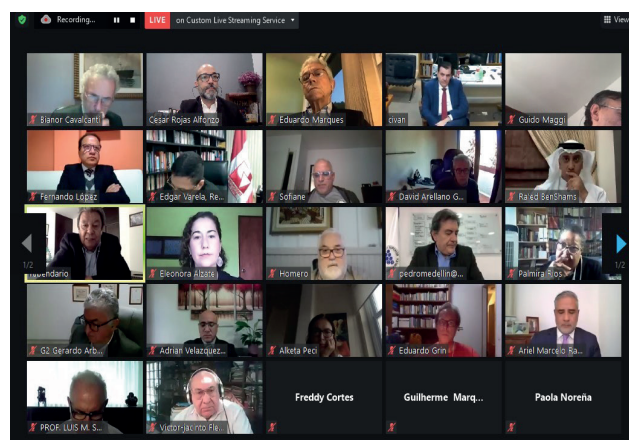
[Más información aquí](#)

Subdirección de Proyección Institucional - Comunicaciones



Con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– la Universidad del Valle, y la Fundação Getulio Vargas –FGV– (Brasil) se llevó a cabo la Conferencia Anual del *Latin American Group for Public Administration* (LAGPA), expresión regional del *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS), los días 19 al 22 de octubre, y fue realizada por primera vez virtualmente en sesiones de 3 horas diarias.

La ceremonia de apertura inició el día 19 a las 4:00 pm (hora Bogotá) y contó con la participación del presidente de LAGPA/IIAS, Rubén Darío Echeverry (Colombia), el presidente del IIAS, Ra'ed BenShams (Bahrain), el director general del IIAS, Sofiane Sahraoui (Túnez), el rector de la Universidad del Valle, Edgar Varela Barrios (Colombia), el director de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Pedro Medellín Torres (Colombia). La presentación especial estuvo a cargo del presidente de la Fundação Getulio Vargas (FGV), Carlos Ivan Simonsen Leal (Brasil). Los temas a tratar en esta edición fueron debatidos en tres paneles por expertos en gobernanza, políticas públicas y administración pública de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay, entre otros.



PANEL 1 – Pandemia de COVID-19. Respuestas de política pública y gestión de riesgos.

PANEL 2 – Transformaciones en la administración pública: gobernanza y tecnologías.

PANEL 3 – Deconstruyendo las desigualdades: el papel de las políticas públicas y los movimientos sociales en la construcción de sociedades inclusivas en América Latina y el Caribe.

Durante la ceremonia de clausura, tuvo lugar la Asamblea General del grupo, una sesión de Relatoría y una presentación especial sobre el libro: “Filosofía y Administración Pública. Una Introducción”, a cargo del Prof. Edoardo Ongaro (Ex Presidente de European Group for Public Administration/IIAS).



CONGRESO VIRTUAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CLAD 2020



Del 24 al 27 de noviembre de 2020 se llevó a cabo la XXV edición del Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, contando con la República Portuguesa como país anfitrión. Un total de 220 panelistas internacionales en 60 paneles dieron a conocer los temas más recientes de debate en las administraciones públicas de la región.



XXV Congreso Internacional del

CLAD

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública
Lisboa, Portugal 24 - 27 de noviembre, 2020

Respuestas de gestión y de política pública de los gobiernos subnacionales frente al COVID-19 en América Latina: el caso México y Colombia



Christian M. Sánchez Jáuregui
(Coordinador)

Secretario Ejecutivo
Instituto de Investigación en Políticas
Públicas y Gobierno
CUCEA / Universidad de Guadalajara



Omar Enrique Cervantes Rivera

Secretario General
Gobierno de Tlajomulco, México



Juan Antonio Zornoza Bonilla

Profesor-Investigador
Universidad Nacional de Colombia



Balron Otálvaro Marín

Profesor-Investigador
Universidad del Valle, Colombia

Jueves 26 de noviembre 2020

17:15 hr. Lisboa / 11:15 hr. Cd. de México / 12:15 hr. Bogotá



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

REPÚBLICA
PORTUGUESA

ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS
HUMANOS E DE GESTÃO PÚBLICA





IIAS 90th Anniversary Conference *Public Governance for Climate Action* December 15-18, 2020



The IIAS 90th Anniversary Conference was online. It is possible to watch the videos recorded through [VISA \(Virtual Institute for the Sciences of Administration\)](#), the new virtual platform for IIAS online services. Staged over 4 days, this conference had many components: Anniversary celebration, Governance meetings, scientific and professional panels on Climate, COVID-19, the SDGs and other topics.

RE(PENSAR)
La Agenda Urbana en el contexto de Pandemia
4to Coloquio Internacional de Gobernanza Metropolitana | 9-13 nov | Experiencia Virtual

Conferencias Magistrales
Keynote Lectures

Dr. Quim Brugué
09.nov
Retos de la Gobernanza Urbana acelerados en un contexto de pandemia
Universidad de Girona
España

Prof. Jordi Morató
Cátedra UNESCO Desarrollo Humano Sostenible
Universitat Politècnica de Catalunya
España

Dra. Cecilia Cadena
10.nov
El Colegio Mexiquense
México

Prof. Rod Rhodes
11.nov
Public Governance: trends and issues
The University of Southampton
United Kingdom

Prof. Eva Sørensen
13.nov
Robust Governance Responses to Coronavirus
Roskilde School of Governance, Roskilde University
Denmark

Dr. André-Noël Roth
Gobernar las Ciudades Pospandemia:
¿del ocaso del gobierno burocrático y gerencial
a otro de gobernanza resiliente?
Universidad Nacional de Colombia
Colombia

Organized by: Coproduced by: Coeditor:



JORNADA ACADÉMICA **Rethinking Management** GOVERNMENT - ECONOMY - BUSINESS

))) La Administración Pública del Futuro (((



Freddy Mariñez
Ph.D. in Political Sociology
Université Laval - Canadá



Paula Pedro
Executive Director of Latin
America & the Caribbean
at J-PAL Lab, MIT - USA



Juan Vargas
Ph.D. in Economics
University of
London - England

Viernes
04
Diciembre

• **10H55**
HORAS



ORGANIZA:
**Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales**



JULIO CORTÁZAR
CÁTEDRA LATINOAMERICANA

La Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar
invita a la conferencia magistral del
Académico mexicano especialista en política pública y gobierno

Luis F. Aguilar Villanueva

**Hacia una teoría
del gobierno**

**Jueves 19
de noviembre
18:00 horas**

SEMINARIO:
"Una teoría del gobierno"
Sesiones en vivo por Google Meet

**17 y 18 de noviembre
11:00 a 13:15 horas**

Mayores informes e inscripciones al seminario:
catedra.juliocortazar@academicos.udg.mx

Transmisión en vivo por:

canal 44 @udg_oficial udgmx
udgtv.com @udg.mx

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA CUCSH



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 selección dependerá de la evaluación que hagan los miembros del Comité Editorial con base en los siguientes criterios:

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

Orden en el cumplimiento con el proceso de evaluación, el cual concluye con el visto bueno final de los árbitros de la versión corregida por los autores, donde se 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 lectores de la Revista de Administración Pública del GLAP, las prioridades determinadas por el grupo editorial, la calidad de los manuscritos en consideración y la importancia actual del tema tratado.

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

La decisión definitiva de publicar los manuscritos, requiere la evaluación mínima de dos 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 viola-

torio de los derechos de autor, según lo permitido por la legislación aplicable nacional e internacional, especialmente por lo previsto en la Ley 23 de 1982 (Ley de Derechos de Autor en Colombia), sea con fines de estudio, investigación, o cualquier otro fin lícito, de modo que siempre se cite su autoría y no se obtenga beneficio comercial. La revista, con el ánimo de ser partícipe de las nuevas formas de difusión de información y permitir un acceso abierto de sus contenidos a los usuarios, cuenta con la Licencia “Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia”.

Requisitos técnicos del 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 referencias bibliográficas estrictamente necesarias y no se introducirán datos o conclusiones. *Resultados*. Presenta en forma argumentada los resultados del estudio, con tablas, gráficas y figuras en una secuencia lógica. Evitar en el cuerpo del texto la reiteración de datos graficados en tablas, figuras o gráficas. *Tablas*. Se deben presentar en el programa original; con numeración consecutiva en el orden de su primera citación dentro del texto; el título breve; la 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 consignar 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 (. . .) formulan nuevas teorías. Este es el caso del marketing (Avendaño, 2013, p. 17). Use cuatro puntos para indicar cualquier omi-

sión 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 citas original. Énfasis en una palabra(s): si usted quiere enfatizar una palabra(s) en la oración ésta debe de ir en *itálica*. Inmediatamente después inserte entre corchetes la frase [énfasis], de la siguiente forma: En la presente investigación, que se enmarca dentro de la economía y las finanzas, se estima la prima de riesgo por inflación para Colombia a partir de las expectativas de inflación proporcionadas por el indicador Break Even Inflation (BEI) [énfasis]. Los modelos utilizados en estudios anteriores de este tipo son estructuralmente complejos en la medida que no son parsimoniosos, pues el número de parámetros a estimar es alto y de difícil comprensión y se concentran en la medición de las expectativas de inflación (Ríos, 2013 p. 28).

Cita dentro de citas. No omita citaciones 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. Cabarcas, 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 alfabetizado con la palabra Anónimo.

Dos o más publicaciones dentro del mismo paréntesis. Cuando una cita tiene varios autores en un mismo paréntesis, ubique los autores en orden alfabético tal y como aparece en la lista de referencias (incluyendo referencias que podrían abreviarse con la sigla et al.). Si se necesita citar dos obras del mismo autor en un mismo paréntesis, el orden correcto es ubicar de últimas aquellas no publicadas o en proceso de publicación, de la siguiente forma:

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

Identificar trabajos del mismo autor y con la misma fecha se diferencian con los sufijos a, b, c,... después del año, así:

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

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

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

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

Aristóteles, trad. 1931 Cuando se conoce la fecha original de publicación, incluirla en la citación así: James (1890/1983)

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



Agradecimientos

El Director, Editor en jefe, Comité científico y el Comité editorial de la Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP agradecen su valiosa contribución y apoyo en esta séptima edición a:

- Wilson Araque Jaramillo
- Jairo Rivera Vásquez
- Andrés Argüello Salazar
- Mirza Marvel Cequea
- Valentina Gomes Haensel Schmitt
- Agnieszka Ewa Olter
- Oscar Eduardo Melo-Vega Ángeles
- David Arellano Gault
- Gabriel Rojas
- Soledad Varea
- Leonardo Secchi
- Sandra Firmino
- Cibeles Franzese
- Flávio Facha Gaspar
- Luciano Busarello
- Nickolas Andrade de Assis
- Edoardo Ongaro
- Manuel Rubio
- Leidi Ruano
- Eduardo Grin
- Jose Antonio Gomes de Pinho
- Katuska King
- Isabel Berganza
- Ana Polack
- Germán Escorcia
- César Antonio Monterroso
- William Muñoz Marticorena
- María Messina
- Isabel Melguizo

Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP



El estímulo del emprendimiento desde las políticas públicas.

Wilson Araque Jaramillo, Jairo Rivera Vásquez, Andrés Argüello Salazar. Ecuador.

Migrantes venezolanos en Perú: capital humano y trabajo decente, vulnerabilidades expuestas por el COVID-19.

Mirza Marvel Cequea, Valentina Gomes Haensel Schmitt, Agnieszka Ewa Olter, Oscar Eduardo Melo-Vega Ángeles. Perú.

Una introducción al impacto de las tecnologías disruptivas en la administración pública de las sociedades democráticas.

David Arellano Gault, Gabriel Rojas. México.

Administração pública comparada em países Ibero-americanos: proposta de um modelo analítico descritivo.

Leonardo Secchi, Sandra Firmino, Cibele Franzese, Flávio Facha Gaspar, Luciano Busarello, Nickolas Andrade de Assis. Brasil.

Políticas Públicas alrededor de la Maternidad Adolescente en el Ecuador: Una mirada histórica.

Soledad Varea. Ecuador.

La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública.

Edoardo Ongaro. Reino Unido.

Editorial Fundación Cinara.

